

Редакционный совет:

Н. С. БОНДАРЬ
В. А. СИВИЦКИЙ
Н. В. СТРУННИКОВА
О. С. ХОХРЯКОВА (председатель)

Главный редактор —
Н. В. Струнникова
Адрес редакции: 190000, Санкт-Петербург,
Сенатская площадь, дом 1
Телефон: 404-32-51

Номер подготовили:
И. В. Андреева
И. А. Бойцов
М. В. Бухаркина
И. А. Михайлова
Н. А. Сергеева
Н. Ю. Сильваненок
Е. В. Скалон

Художник А. Б. Бобров

Сдано в набор 02.10.2017.
Подписано в печать 02.11.2017.
Формат 70 × 108^{1/16}. Печать офсетная.
Бумага офсетная № 1. Печ. л. 7,25.
Тир. 540 экз.

Издательство «Спарк».
117630, г. Москва,
Старокалужское ш., д. 62. БЦ «Валлекс».
Тел. (495) 784-72-18.

Отпечатано в ГУП МО «Коломенская типография»,
140400, Московская область, г. Коломна,
ул. III Интернационала, д. 2а.
Тел./факс: 8(496) 618-62-87, 618-69-33.
Заказ № 1570



Издательство «Спарк»

© Вестник Конституционного Суда РФ, 2017
Официальное издание

В НОМЕРЕ

-
- Постановление по делу о проверке конституционности пункта 1 части третьей статьи 31 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации в связи с запросом Ленинградского областного суда
от 11 мая 2017 года № 13-П 3
-
- Постановление по делу о проверке конституционности положений статей 31.7 и 31.9 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях в связи с жалобой лица без гражданства Н. Г. Мсхиладзе
от 23 мая 2017 года № 14-П 13
-
- Постановление по делу о проверке конституционности пункта 1 части третьей статьи 31 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации в связи с запросом Ленинградского областного суда
от 6 июня 2017 года № 15-П 29
-
- Постановление по делу о проверке конституционности положения пункта 1 статьи 302 Гражданского кодекса Российской Федерации в связи с жалобой гражданина А. Н. Дубовца
от 22 июня 2017 года № 16-П 38
-
- Постановление по делу о проверке конституционности абзаца первого пункта 1 статьи 17 Федерального закона «Об обязательном страховании гражданской ответственности владельцев транспортных средств» в связи с запросом мирового судьи судебного участка № 1 Выксунского судебного района Нижегородской области
от 27 июня 2017 года № 17-П 50
-
- Постановление по делу о проверке конституционности части 2 статьи 40 Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации» в связи с жалобой администрации муниципального образования городской округ город Сибай Республики Башкортостан
от 5 июля 2017 года № 18-П 61

5'2017

Особое мнение судьи Конституционного Суда Российской Федерации С. М. Казанцева	73
Особое мнение судьи Конституционного Суда Российской Федерации А. Н. Кокотова	76
Мнение судьи Конституционного Суда Российской Федерации С. Д. Князева	84
<hr/>	
Постановление по делу о проверке конститу- ционности положений подпункта 2 пункта 2 статьи 164 Налогового кодекса Российской Федерации и Перечня кодов видов товаров для детей в соответствии с единой Товарной номенклатурой внешнеэкономической дея- тельности Таможенного союза, облагаемых налогом на добавленную стоимость по нало- говой ставке 10 процентов при ввозе на территорию Российской Федерации, в связи с жалобой общества с ограниченной ответ- ственностью «Мишутка» от 10 июля 2017 года № 19-П	87
<hr/>	
Постановление по делу о проверке конститу- ционности положений статьи 111, части 5 статьи 247 и пункта 2 части 1 статьи 248 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, частей 1 и 2 статьи 110 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации в связи с жалобами гражданки Н. Б. Слободяник и федерального государственного бюджетного учреждения «Российский сельскохозяйствен- ный центр» от 11 июля 2017 года № 20-П	97
<hr/>	
Определение об отказе в принятии к рассмот- рению жалобы гражданки Чахировой Елены Хачиковны на нарушение ее конституцион- ных прав пунктом 5 части четвертой статьи 392 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации от 27 июня 2017 года № 1278-О	114

**ПОСТАНОВЛЕНИЕ
КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

11 мая
2017 года,
город Санкт-
Петербург

№ 13-П

по делу о проверке конституционности
пункта 1 части третьей статьи 31
Уголовно-процессуального кодекса
Российской Федерации в связи
с запросом Ленинградского
областного суда

Конституционный Суд Российской Федерации в составе Председателя В. Д. Зорькина, судей К. В. Арановского, А. И. Бойцова, Н. С. Бондаря, Г. А. Гаджиева, Ю. М. Данилова, Л. М. Жарковой, С. М. Казанцева, С. Д. Князева, А. Н. Кокотова, Л. О. Красавчиковой, С. П. Маврина, Н. В. Мельникова, Ю. Д. Рудкина, О. С. Хохряковой, В. Г. Ярославцева, руководствуясь статьей 125 (часть 4) Конституции Российской Федерации, пунктом 3¹ части первой, частями третьей и четвертой статьи 3, частью первой статьи 21, статьями 36, 47¹, 74, 86, 101, 102 и 104 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации»,

рассмотрел в заседании без проведения слушания дело о проверке конституционности пункта 1 части третьей статьи 31 УПК Российской Федерации.

Поводом к рассмотрению дела явился запрос Ленинградского областного суда. Основанием к рассмотрению дела явилась обнаружившаяся неопределенность в вопросе о том, соответствует ли Конституции Российской Федерации оспариваемое заявителем законоположение.

Заслушав сообщение судьи-докладчика Ю. М. Данилова, исследовав представленные документы и иные материалы, Конституционный Суд Российской Федерации

у с т а н о в и л :

1. Согласно пункту 1 части третьей статьи 31 УПК Российской Федерации в редакции Федерального закона от 5 мая 2014 года № 130-ФЗ (с учетом изменений, внесенных Федеральным законом от 8 марта 2015 года № 47-ФЗ), верховному суду республики, краевому или областному суду, суду города федерального значения, суду автономной области, суду автономного округа, окружному (флотскому) военному суду подсудны, в частности, уголовные дела о преступлениях, предусмотренных частью второй статьи 105, частью пятой статьи 131, частью пятой статьи 132, частью шестой статьи 134, частью четвертой статьи 210, частью пятой статьи 228¹, частью четвертой статьи 229¹, статьей 277, частью третьей статьи 281, статьями 295, 317 и 357 УК Российской Федерации, за исключением уголовных дел, по которым в соответствии с положениями Уголовного кодекса Российской Федерации в качестве наиболее строгого вида наказания не могут быть назначены пожизненное лишение свободы или смертная казнь. При этом возможность рассмотрения уголовных дел, подсудных верховному суду республики, краевому, областному или другому равному им по уровню суду, судом с участием присяжных заседателей определяется на основании пункта 2 части

второй статьи 30 УПК Российской Федерации, согласно которому суд первой инстанции по ходатайству обвиняемого рассматривает в составе судьи федерального суда общей юрисдикции и коллегии из двенадцати присяжных заседателей уголовные дела о преступлениях, указанных в пункте 1 части третьей статьи 31 данного Кодекса (за исключением ряда составов преступлений из предусмотренных статьями 131, 132, 134, 212, 275, 276, 278, 279 и 281 УК Российской Федерации).

1.1. Конституционность пункта 1 части третьей статьи 31 УПК Российской Федерации оспаривает Ленинградский областной суд, в производстве которого находится уголовное дело по обвинению гражданки А. В. Половинкиной в преступлениях, предусмотренных частью третьей статьи 30 и частью пятой статьи 228¹ (покушение на незаконный сбыт наркотических средств в особо крупном размере) УК Российской Федерации и пунктом «б» части четвертой его статьи 229¹ (контрабанда наркотических средств в особо крупном размере). В качестве возможной санкции за совершение деяний, предусмотренных частью пятой статьи 228¹ и частью четвертой статьи 229¹ УК Российской Федерации, установлено наказание в виде пожизненного лишения свободы, которое согласно части второй его статьи 57 женщинам не назначается.

Как следует из запроса и приложенных к нему документов, по окончании ознакомления с материалами уголовного дела в порядке, определенном статьей 217 УПК Российской Федерации, А. В. Половинкина заявила ходатайство, подтвержденное затем в ходе предварительного слушания, о рассмотрении ее уголовного дела судом с участием присяжных заседателей. Постановлением Гатчинского городского суда Ленинградской области от 21 декабря 2016 года со ссылкой на пункт 2 части второй статьи 30 и пункт 1 части третьей статьи 31 УПК Российской Федерации, а также на Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 25 февраля 2016 года № 6-П данное уголовное дело было направлено в Ленинградский областной суд для решения вопроса о его рассмотрении судом с участием присяжных заседателей.

Придя к выводу о том, что подлежащий применению в отношении А. В. Половинкиной пункт 1 части третьей статьи 31 УПК Российской Федерации не соответствует Конституции Российской Федерации, ее статьям 19, 47 и 55, Ленинградский областной суд постановлением от 25 января 2017 года, вынесенным в ходе предварительного слушания, производство по уголовному делу приостановил в связи с направлением запроса в Конституционный Суд Российской Федерации.

Неконституционность пункта 1 части третьей статьи 31 УПК Российской Федерации Ленинградский областной суд усматривает в том, что во взаимосвязи с другими положениями данного Кодекса и положениями Уголовного кодекса Российской Федерации он не позволяет лицам женского пола, обвиняемым в совершении преступлений, предусмотренных частью пятой статьи 228¹ и частью четвертой статьи 229¹ УК Российской Федерации, воспользоваться — в отличие от лиц мужского пола — правом ходатайствовать о рассмотрении своего уголовного дела судом с участием присяжных заседателей, что, по мнению заявителя, порождает неопределенность относительно установления подсудности соответствующих уголовных дел и противоречит конституционному принципу равенства всех перед законом и судом независимо от пола, расы, национальности и других обстоятельств.

1.2. В силу Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» Конституционный Суд Российской Федерации проверяет по запросу суда конституционность оспариваемых им нормативных положений в порядке конкретного нормоконтроля в той час-

ти, в какой эти положения подлежат применению в находящемся в производстве данного суда деле, и принимает постановление только по предмету, указанному в запросе, оценивая как буквальный смысл проверяемых законоположений, так и смысл, придаваемый им официальным и иным толкованием или сложившейся правоприменительной практикой, а также исходя из их места в системе правовых норм; при принятии решения Конституционный Суд Российской Федерации не связан основаниями и доводами, изложенными в запросе (статьи 74, 101 и 102); Конституционный Суд Российской Федерации отказывает в принятии запроса суда к рассмотрению, если по предмету обращения ранее им было вынесено постановление, сохраняющее свою силу (за исключением случаев, когда запрос направлен в соответствии с частью второй статьи 101 данного Федерального конституционного закона в связи с принятием решения межгосударственным органом по защите прав и свобод человека) (пункт 3 статьи 43).

Постановлением от 25 февраля 2016 года № 6-П Конституционный Суд Российской Федерации признал положения пункта 1 части третьей статьи 31 УПК Российской Федерации не соответствующими Конституции Российской Федерации в той мере, в какой в системе действующего правового регулирования ими исключалась возможность рассмотрения судом в составе судьи верховного суда республики, краевого, областного или другого равного им по уровню суда и коллегии из двенадцати присяжных заседателей уголовного дела по обвинению женщины в совершении преступления, предусмотренного частью второй статьи 105 УК Российской Федерации, притом что уголовное дело по обвинению мужчины в совершении такого преступления при тех же условиях может быть рассмотрено судом в данном составе. Применительно к случаям привлечения женщины к уголовной ответственности за совершение других преступлений, указанных в пункте 1 части третьей статьи 31 УПК Российской Федерации и влекущих наказание в виде пожизненного лишения свободы или смертной казни, его положения не оспаривались и, соответственно, не являлись предметом рассмотрения в порядке конституционного судопроизводства, в связи с чем указанное Постановление Конституционного Суда Российской Федерации не может служить препятствием для принятия запроса Ленинградского областного суда к рассмотрению.

Пунктом 2 резолютивной части Постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 25 февраля 2016 года № 6-П федеральному законодателю было предписано внести в Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации — исходя из требований Конституции Российской Федерации и с учетом правовых позиций Конституционного Суда Российской Федерации, выраженных в данном Постановлении, — изменения, обеспечивающие женщинам реализацию права на рассмотрение их уголовных дел судом с участием присяжных заседателей, как это право определено Конституцией Российской Федерации, на основе принципов юридического равенства и равноправия и без какой бы то ни было дискриминации. Во исполнение этого предписания Федеральным законом от 23 июня 2016 года № 190-ФЗ возможность рассмотрения уголовных дел районным судом в составе судьи и шести присяжных заседателей с 1 июня 2018 года предоставляется женщинам, обвиняемым в совершении преступлений, предусмотренных частью второй статьи 105, статьями 277, 295, 317 и 357 УК Российской Федерации. Такая возможность, однако, не предоставлена женщинам, обвиняемым в совершении преступлений, предусмотренных частью четвертой статьи 210, частью пятой статьи 228¹ и частью четвертой статьи 229¹ УК Российской Федерации. Тем не менее в контексте развития уголовного законодательства указанные изменения — даже принимая во внимание, что

Федеральный закон от 23 июня 2016 года № 190-ФЗ в этой части еще не вступил в силу, а следовательно, не применяется, — также не могут не учитываться Конституционным Судом Российской Федерации при принятии запроса Ленинградского областного суда к рассмотрению.

Что касается преступления, предусмотренного частью третьей статьи 30 и частью пятой статьи 228¹ УК Российской Федерации, то, как следует из части четвертой статьи 66 данного Кодекса, согласно которой пожизненное лишение свободы за покушение на преступление не назначается, уголовное дело о таком преступлении независимо от пола обвиняемого подлежит рассмотрению районным судом. Соответственно, пункт 1 части третьей статьи 31 УПК Российской Федерации в той мере, в какой на его основании определяется подсудность уголовного дела о преступлении, предусмотренном частью третьей статьи 30 и частью пятой статьи 228¹ УК Российской Федерации, не может расцениваться как нарушающий права А. В. Половинкиной и содержащий неопределенность в вопросе о его соответствии Конституции Российской Федерации в аспекте, обозначенном в запросе Ленинградского областного суда.

Таким образом, пункт 1 части третьей статьи 31 УПК Российской Федерации является предметом рассмотрения Конституционного Суда Российской Федерации по настоящему делу постольку, поскольку — с учетом части второй статьи 57 и части второй статьи 59 УК Российской Федерации, согласно которым женщинам пожизненное лишение свободы или смертная казнь не назначаются, — им исключается предусмотренная пунктом 2 части второй статьи 30 УПК Российской Федерации возможность рассмотрения по ходатайству обвиняемого судом в составе судьи верховного суда республики, краевого, областного или другого равного им по уровню суда и коллегии из двенадцати присяжных заседателей уголовного дела о преступлении, предусмотренном пунктом «б» части четвертой статьи 229¹ УК Российской Федерации, применительно к случаям, когда в совершении такого преступления обвиняется женщина.

2. Согласно общепризнанным принципам и нормам международного права и в соответствии с Конституцией Российской Федерации в Российской Федерации признается и гарантируется право каждого на судебную защиту его прав и свобод как основное неотчуждаемое право человека (статья 17, части 1 и 2; статья 46, часть 1, Конституции Российской Федерации). Одной из основополагающих гарантий права на судебную защиту и его неперменной составляющей является закрепленное статьей 47 (часть 1) Конституции Российской Федерации право каждого на рассмотрение его дела в том суде и тем судьей, к подсудности которых оно отнесено законом.

По смыслу статей 20 (часть 2), 47 (часть 2) и 123 (часть 4) Конституции Российской Федерации, право на законный суд включает и право обвиняемого в совершении преступления на рассмотрение его дела судом с участием присяжных заседателей в предусмотренных федеральным законом случаях. Регулирование данного права, как следует из указанных статей Конституции Российской Федерации во взаимосвязи с ее статьями 71 (пункты «в», «г», «о»), 118 (часть 3) и 128 (часть 3), является дискрецией федерального законодателя, уполномоченного определять, в каких, помимо закрепленного в статье 20 (часть 2) Конституции Российской Федерации, случаях суд с участием присяжных заседателей может выступать в качестве законного суда по тем уголовным делам, которые отнесены к соответствующей категории федеральным законом.

В силу правовых позиций Конституционного Суда Российской Федерации рассмотрение уголовных дел судом с участием присяжных заседателей не является неперменным условием реализации обвиняемым права на су-

дебную защиту как основного неотчуждаемого права, гарантируемого Конституцией Российской Федерации, однако судопроизводство с участием присяжных заседателей как конституционно одобряемый способ участия граждан в отправлении правосудия, в ходе которого не профессиональный судья, а коллегия присяжных самостоятельно принимает решение по вопросу о виновности подсудимого, имеет особую конституционно-правовую значимость; исходя из этого федеральный законодатель не вправе, учитывая требования статей 17 (часть 3) и 55 (часть 3) Конституции Российской Федерации, допускать произвольный и необоснованный отказ от этой формы судопроизводства при рассмотрении дел по тем конкретным составам преступлений, где она уже предусмотрена; само по себе определение федеральным законом подсудности уголовных дел, в том числе подлежащих рассмотрению судом с участием присяжных заседателей, равно как и изменение ранее установленной подсудности не могут рассматриваться как ограничивающие доступ к правосудию и затрагивающие само существо права на законный суд (постановления от 19 апреля 2010 года № 8-П, от 20 мая 2014 года № 16-П, от 25 февраля 2016 года № 6-П и др.).

Таким образом, дискреция федерального законодателя в регулировании отношений, определяющих реализацию права на доступ к правосудию и права на законный суд, не является абсолютной и не освобождает его от обязанности при конкретизации предписаний статей 17, 19 (части 1 и 2), 21 (часть 1), 46 (часть 1), 47, 55 (часть 3) и 123 (часть 4) Конституции Российской Федерации, в том числе относительно суда с участием присяжных заседателей как законного состава суда по уголовным делам применительно к определенным категориям преступлений, действовать правомерным образом, т. е. исходя из необходимости обоснованной и объективно оправданной дифференциации процессуальных форм судебной защиты при сохранении баланса конституционных ценностей и соблюдении принципа правовой определенности, не допуская несоразмерного ограничения прав и свобод человека и гражданина и при безусловном обеспечении гарантированных Конституцией Российской Федерации равенства всех перед законом и судом и равноправия.

Именно конституционный принцип равенства, носящий универсальный характер, оказывает, как неоднократно отмечал Конституционный Суд Российской Федерации, регулирующее воздействие на все сферы общественных отношений и выступает конституционным критерием оценочного законодательного регулирования не только прав и свобод, закрепленных непосредственно в Конституции Российской Федерации, но и прав, приобретаемых на основании закона; соблюдение данного принципа, гарантирующего защиту от всех форм дискриминации при осуществлении прав и свобод, означает, помимо прочего, запрет вводить такие различия в правах лиц, принадлежащих к одной и той же категории, которые не имеют объективного и разумного оправдания (постановления от 16 июня 2006 года № 7-П, от 5 апреля 2007 года № 5-П, от 16 июля 2007 года № 12-П, от 26 февраля 2010 года № 4-П и др.).

Положения статьи 19 Конституции Российской Федерации, закрепляющие равенство всех перед законом и судом независимо от пола, расы, национальности, языка, происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям, а также других обстоятельств (части 1 и 2) и наделяющие мужчину и женщину равными правами и свободами и равными возможностями для их реализации (часть 3), в полной мере соотносятся с положениями международно-правовых актов — Декларации о ликвидации дискриминации в отношении женщин, принятой Генеральной Ассамблеей

ООН 7 ноября 1967 года (статья 1), Конвенции о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин от 18 декабря 1979 года (статьи 1 и 2), в соответствии с которыми недопустимо любое различие, исключение или ограничение по признаку пола, которое направлено на ослабление или сводит на нет признание, пользование или осуществление женщинами, независимо от их семейного положения, на основе равноправия мужчин и женщин прав человека и основных свобод в политической, экономической, социальной, культурной, гражданской или любой другой области; государства обязуются установить юридическую защиту прав женщин на равной основе с мужчинами и обеспечить с помощью компетентных национальных судов и других государственных учреждений эффективную защиту женщин против любого акта дискриминации.

3. Избранный федеральным законодателем подход к определению категорий уголовных дел, которые могут быть рассмотрены судом с участием присяжных заседателей, в целом не основанный на учете самих по себе гендерных характеристик обвиняемого, применительно к отдельным составам преступлений, предусматривающим в виде санкции смертную казнь или пожизненное лишение свободы, выдерживается не всегда. В частности, по прямому предписанию пункта 2 части второй статьи 30 и пункта 1 части третьей статьи 31 УПК Российской Федерации в их системной связи с соответствующими положениями уголовного закона уголовные дела о преступлениях, предусмотренных частью второй статьи 105, частью четвертой статьи 210, частью пятой статьи 228¹, частью четвертой статьи 229¹, статьями 277, 295, 317 и 357 УК Российской Федерации, если они совершены женщинами, как не относящиеся к подсудности верховного суда республики, краевого, областного и других равных им по уровню судов, ни при каких условиях не могут быть рассмотрены судом в составе судьи такого суда и коллегии из двенадцати присяжных заседателей — в отличие от уголовных дел о таких же преступлениях, если в их совершении обвиняются мужчины: подсудность этих дел судам данного уровня — при отсутствии оснований, исключающих назначение наказания в виде смертной казни или пожизненного лишения свободы, — определяется независимо от воли обвиняемого, но при предоставлении ему возможности выбора состава суда (коллегия из трех судей или судья и коллегия из двенадцати присяжных заседателей).

Оценивая в Постановлении от 25 февраля 2016 года № 6-П конституционность пункта 1 части третьей статьи 31 УПК Российской Федерации, Конституционный Суд Российской Федерации, опираясь на ранее выраженные им правовые позиции (постановления от 9 июля 2009 года № 12-П, от 22 октября 2009 года № 15-П, от 27 ноября 2009 года № 18-П, от 3 февраля 2010 года № 3-П, от 20 апреля 2010 года № 9-П, от 28 мая 2010 года № 12-П и др.), пришел к следующим выводам:

в сложившейся системе уголовно-правового и уголовно-процессуального регулирования имеет место дифференциация подсудности уголовных дел определенной категории в зависимости от возможности назначения наиболее строгого вида наказания (в рамках действующего в России конституционно-правового режима неприменения смертной казни таковым является пожизненное лишение свободы). Сама по себе такая дифференциация допустима, поскольку используется федеральным законодателем с целью реализации принципов гуманизма и справедливости в сфере соответствующих правоотношений. Однако, чтобы достичь этой цели, федеральный законодатель обязан соблюдать принцип юридического равенства, закрепленный в том числе статьями 17 (часть 3), 19 и 55 (часть 3) Конституции Российской Федерации, который гарантирует мужчинам и женщинам равные воз-

возможности для осуществления права на судебную защиту и, следовательно, права на рассмотрение их уголовных дел судом с участием присяжных заседателей, — иное, а именно решение вопроса о предоставлении обвиняемым возможности рассмотрения их уголовных дел судом с участием присяжных заседателей в зависимости от гендерного фактора (только женщинам или только мужчинам) приводило бы к нарушению конституционных гарантий права на судебную защиту;

поскольку любая дифференциация, приводящая к различиям в правах граждан в той или иной сфере правового регулирования, должна отвечать требованиям Конституции Российской Федерации, вытекающим из универсального принципа юридического равенства, в силу которого такие различия допустимы, если они объективно оправданны, обоснованы и преследуют конституционно значимые цели, а для достижения этих целей используются соразмерные правовые средства, отсутствие в ряде случаев у женщин возможности рассмотрения их уголовных дел судом с участием присяжных заседателей, обусловленное в системе действующего правового регулирования, в том числе во взаимосвязи с частью второй статьи 57 и частью второй статьи 59 УК Российской Федерации, предписаниями пункта 1 части третьей статьи 31 УПК Российской Федерации, не имеет под собой каких-либо конституционно-правовых оснований и — притом что мужчины в аналогичных случаях права заявить соответствующее ходатайство не лишены — приводит к дискриминации лиц женского пола при реализации ими права на судебную защиту. Тем самым вытекающая из пункта 1 части третьей статьи 31 УПК Российской Федерации во взаимосвязи с положениями Общей части УК Российской Федерации дифференциация подсудности уголовных дел не отвечает принципу юридического равенства, ограничивает женщин в реализации права на законный суд и в конечном счете — в праве на равную с мужчинами судебную защиту прав и свобод, гарантированных Конституцией Российской Федерации.

Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 25 февраля 2016 года № 6-П сохраняет свою силу, а выраженные в нем правовые позиции, по смыслу которых подсудность уголовного дела и связанные с ней возможности выбора состава суда не должны зависеть от такого признака, как пол обвиняемого, распространяются и на решение вопроса о возможности рассмотрения судом в составе судьи верховного суда республики, краевого, областного или другого равного им по уровню суда и коллегии из двенадцати присяжных заседателей уголовного дела по обвинению женщины в совершении преступления, предусмотренного пунктом «б» части четвертой статьи 229¹ УК Российской Федерации.

4. Таким образом, пункт 1 части третьей статьи 31 УПК Российской Федерации — как исключаящий в системе действующего правового регулирования, в том числе во взаимосвязи с пунктом 2 части второй статьи 30 данного Кодекса, частью второй статьи 57 и частью второй статьи 59 УК Российской Федерации, возможность рассмотрения судом в составе судьи верховного суда республики, краевого, областного или другого равного им по уровню суда и коллегии из двенадцати присяжных заседателей уголовного дела по обвинению женщины в совершении преступления, предусмотренного пунктом «б» части четвертой статьи 229¹ УК Российской Федерации, притом что уголовное дело по обвинению мужчины в совершении такого преступления при тех же условиях может быть рассмотрено судом в данном составе, — не соответствует Конституции Российской Федерации, ее статьям 17 (части 1 и 3), 19, 47, 55 (часть 3) и 123 (часть 4).

Поскольку лежащие в основе российского конституционного правопорядка общеправовые принципы равенства и правовой определенности рас-

пространяются и на установление не являвшейся предметом рассмотрения Конституционного Суда Российской Федерации по настоящему делу подсудности уголовных дел по обвинению женщин в иных преступлениях, за совершение которых в качестве наиболее строгого вида наказания предусматривается пожизненное лишение свободы или смертная казнь, притом что уголовные дела по обвинению мужчин в совершении таких же преступлений при тех же условиях могут быть рассмотрены верховным судом республики, краевым, областным или другим равным им по уровню судом, внесение федеральным законодателем в правовое регулирование подсудности надлежащих изменений, вытекающих из настоящего Постановления, должно быть направлено на исключение неоправданных различий в правах обвиняемых в зависимости от пола.

При этом Конституционный Суд Российской Федерации обращает внимание на необходимость учета органами законодательной и судебной власти ранее сформулированных им подходов относительно правовых последствий принятия в ходе конституционного судопроизводства итогового решения, признающего рассматриваемое нормативное положение не соответствующим Конституции Российской Федерации, равно как и решения, в котором рассматриваемому нормативному положению, не признанному не соответствующим Конституции Российской Федерации, дается конституционно-правовое истолкование: согласно частям второй и четвертой статьи 87 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации», определяющей значение (правовые последствия) итогового решения, выносимого в том числе по результатам рассмотрения дел о проверке конституционности законов по запросам судов, признание не соответствующими Конституции Российской Федерации федерального закона, нормативного акта Президента Российской Федерации, нормативного акта Правительства Российской Федерации, договора или отдельных их положений является основанием для отмены в установленном порядке положений других нормативных актов либо договоров, основанных на признанных неконституционными полностью или частично нормативном акте или договоре либо воспроизводящих их или содержащих такие же положения, какие были признаны неконституционными; такие положения не могут применяться судами, другими органами и должностными лицами.

Положения пункта 1 части третьей статьи 31 УПК Российской Федерации признаны Конституционным Судом Российской Федерации не соответствующими Конституции Российской Федерации, ее статьям 17 (части 1 и 3), 19, 47, 55 (часть 3) и 123 (часть 4), в той мере, в какой в системе действующего правового регулирования, в том числе во взаимосвязи с пунктом 2 части второй статьи 30 УПК Российской Федерации, частью второй статьи 57 и частью второй статьи 59 УК Российской Федерации, ими исключается возможность рассмотрения уголовных дел по обвинению женщин в совершении преступлений, предусмотренных частью второй статьи 105 УК Российской Федерации (Постановление от 25 февраля 2016 года № 6-П) и пунктом «б» части четвертой его статьи 229¹ (настоящее Постановление), судом в составе судьи верховного суда республики, краевого, областного или другого равного им по уровню суда и коллегии из двенадцати присяжных заседателей, притом что уголовные дела по обвинению мужчин в совершении таких преступлений при тех же условиях могут быть рассмотрены судом в данном составе.

Изложенные в постановлениях Конституционного Суда Российской Федерации правовые позиции в полной мере применимы к оценке процедуры рассмотрения уголовных дел по обвинению женщин в других преступлениях, за совершение которых в качестве наиболее строгого вида на-

казания предусматривается пожизненное лишение свободы или смертная казнь, притом что уголовные дела по обвинению мужчин в совершении таких преступлений при тех же условиях могут быть рассмотрены судом в составе судьи и коллегии из двенадцати присяжных заседателей. Соответственно, женщинам в этих случаях должно предоставляться право на рассмотрение дела тем же судом и в таком же составе, что и мужчинам.

В целях соблюдения баланса конституционно значимых интересов, недопустимости нарушения прав и свобод других лиц при осуществлении прав и свобод человека и гражданина (статья 17, часть 3, Конституции Российской Федерации), в силу требований правовой определенности и обеспечения стабильности правоотношений в интересах субъектов права, а также учитывая принцип неизменности состава суда (статья 242 УПК Российской Федерации), Конституционный Суд Российской Федерации, руководствуясь пунктом 12 части первой статьи 75 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации», считает необходимым определить следующий порядок исполнения настоящего Постановления:

уголовные дела по обвинению женщин в совершении преступлений, предусмотренных частью четвертой статьи 210, частью пятой статьи 228¹, частью четвертой статьи 229¹, статьями 277, 295, 317 и 357 УК Российской Федерации, если судебные заседания по этим уголовным делам на момент вступления настоящего Постановления в силу не назначены, подлежат рассмотрению верховным судом республики, краевым, областным или другим равным им по уровню судом, а по ходатайству обвиняемых — судом в составе судьи такого суда и коллегии из двенадцати присяжных заседателей; подсудность и состав суда по уголовным делам, судебные заседания по которым на указанный момент уже назначены к рассмотрению, изменению, в том числе в рамках и по результатам их рассмотрения в апелляционном, кассационном и надзорном порядке, не подлежат.

Исходя из изложенного и руководствуясь статьями 47¹, 71, 72, 74, 75, 78, 79, 87 и 104 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации», Конституционный Суд Российской Федерации

п о с т а н о в и л :

1. Признать пункт 1 части третьей статьи 31 УПК Российской Федерации не соответствующим Конституции Российской Федерации, ее статьям 17 (части 1 и 3), 19, 47, 55 (часть 3) и 123 (часть 4), в той мере, в какой в системе действующего правового регулирования, в том числе во взаимосвязи с пунктом 2 части второй статьи 30 УПК Российской Федерации, частью второй статьи 57 и частью второй статьи 59 УК Российской Федерации, им исключается возможность рассмотрения судом в составе судьи верховного суда республики, краевого, областного или другого равного им по уровню суда и коллегии из двенадцати присяжных заседателей уголовного дела по обвинению женщины в совершении преступления, предусмотренного пунктом «б» части четвертой статьи 229¹ УК Российской Федерации, притом что уголовное дело по обвинению мужчины в совершении такого преступления при тех же условиях может быть рассмотрено судом в данном составе.

В силу статьи 125 (часть 6) Конституции Российской Федерации, частей второй и четвертой статьи 87 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» это означает, что женщине, обвиняемой в преступлении, за совершение которого в качестве наиболее строгого вида наказания соответствующей статьей (частью статьи) Уголовного кодекса Российской Федерации предусматривается пожизнен-

ное лишение свободы или смертная казнь, — притом что уголовное дело по обвинению мужчины в совершении такого преступления при тех же условиях может быть рассмотрено судом в составе судьи и коллегии из двенадцати присяжных заседателей — должно предоставляться право на рассмотрение ее уголовного дела тем же судом и в таком же составе, что и мужчине.

2. Федеральному законодателю надлежит — исходя из требований Конституции Российской Федерации и с учетом правовых позиций Конституционного Суда Российской Федерации, выраженных в настоящем Постановлении, — внести в Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации изменения, обеспечивающие женщинам, обвиняемым в совершении преступлений, за совершение которых в качестве наиболее строгого вида наказания предусматривается пожизненное лишение свободы или смертная казнь, реализацию права на рассмотрение их уголовных дел судом с участием присяжных заседателей наравне с мужчинами, уголовные дела по обвинению которых в совершении таких преступлений при тех же условиях могут быть рассмотрены судом с участием присяжных заседателей.

3. Настоящее Постановление окончательно, не подлежит обжалованию, вступает в силу со дня официального опубликования, действует непосредственно и не требует подтверждения другими органами и должностными лицами.

4. Настоящее Постановление подлежит незамедлительному опубликованию в «Российской газете», «Собрании законодательства Российской Федерации» и на «Официальном интернет-портале правовой информации» (www.pravo.gov.ru). Постановление должно быть опубликовано также в «Вестнике Конституционного Суда Российской Федерации».

**ПОСТАНОВЛЕНИЕ
КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

23 мая
2017 года,
город Санкт-
Петербург

№ 14-П

по делу о проверке конституционности положений статей 31.7 и 31.9 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях в связи с жалобой лица без гражданства Н. Г. Мсхиладзе

Конституционный Суд Российской Федерации в составе Председателя В. Д. Зорькина, судей К. В. Арановского, А. И. Бойцова, Г. А. Гаджиева, Ю. М. Данилова, Л. М. Жарковой, С. М. Казанцева, С. Д. Князева, А. Н. Кокотова, Л. О. Красавчиковой, С. П. Маврина, Н. В. Мельникова, Ю. Д. Рудкина, О. С. Хохряковой, В. Г. Ярославцева,

с участием представителей заявителя – адвокатов С. А. Голубка и О. П. Цейтлиной, полномочного представителя Государственной Думы в Конституционном Суде Российской Федерации Т. В. Касаевой, полномочного представителя Совета Федерации в Конституционном Суде Российской Федерации А. А. Клишаса, полномочного представителя Президента Российской Федерации в Конституционном Суде Российской Федерации М. В. Кротова,

руководствуясь статьей 125 (часть 4) Конституции Российской Федерации, пунктом 3 части первой, частями третьей и четвертой статьи 3, частью первой статьи 21, статьями 36, 74, 86, 96, 97 и 99 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации»,

рассмотрел в открытом заседании дело о проверке конституционности положений статей 31.7 и 31.9 КоАП Российской Федерации.

Поводом к рассмотрению дела явилась жалоба лица без гражданства Н. Г. Мсхиладзе. Основанием к рассмотрению дела явилась обнаружившаяся неопределенность в вопросе о том, соответствуют ли Конституции Российской Федерации оспариваемые заявителем законоположения.

Заслушав сообщение судьи-докладчика С. Д. Князева, объяснения представителей сторон, выступления приглашенных в заседание представителей: от Министерства юстиции Российской Федерации – М. А. Мельниковой, от Министерства иностранных дел Российской Федерации – С. Ю. Кузьменкова, от Министерства внутренних дел Российской Федерации – А. В. Курсаева, от Генерального прокурора Российской Федерации – Т. А. Васильевой, от Федеральной службы судебных приставов – Д. В. Желудкова, исследовав представленные документы и иные материалы, Конституционный Суд Российской Федерации

у с т а н о в и л :

1. Заявитель по настоящему делу лицо без гражданства Н. Г. Мсхиладзе оспаривает конституционность следующих положений Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях:

статьи 31.7, согласно которой, в частности, судья, орган, должностное лицо, вынесшие постановление о назначении административного наказания, прекращают исполнение постановления в случае: издания акта амнистии, если такой акт устраняет применение административного наказания

(пункт 1); признания утратившими силу закона или его положения, устанавливающих административную ответственность за содеянное, за исключением случая одновременного вступления в силу положений закона, отменяющих административную ответственность за содеянное и устанавливающих за то же деяние уголовную ответственность (пункт 2); смерти лица, привлеченного к административной ответственности, или объявления его в установленном законом порядке умершим (пункт 3); истечения сроков давности исполнения постановления о назначении административного наказания, установленных статьей 31.9 данного Кодекса (пункт 4); отмены постановления (пункт 5); вынесения в случаях, предусмотренных данным Кодексом, постановления о прекращении исполнения постановления о назначении административного наказания (пункт 6);

статьи 31.9, предусматривающей, что постановление о назначении административного наказания не подлежит исполнению в случае, если это постановление не было приведено в исполнение в течение двух лет со дня его вступления в законную силу (часть 1); течение срока давности, предусмотренного частью 1 данной статьи, прерывается в случае, если лицо, привлеченное к административной ответственности, уклоняется от исполнения постановления о назначении административного наказания; исчисление срока давности в этом случае возобновляется со дня обнаружения указанного лица либо его вещей, доходов, на которые в соответствии с постановлением о назначении административного наказания может быть обращено административное взыскание (часть 2); в случае отсрочки или приостановления исполнения постановления о назначении административного наказания в соответствии со статьями 31.5, 31.6 и 31.8 данного Кодекса течение срока давности приостанавливается до истечения срока отсрочки или срока приостановления (часть 3); в случае рассрочки исполнения постановления о назначении административного наказания течение срока давности продлевается на срок рассрочки (часть 4).

Как следует из представленных материалов, Н. Г. Мсхиладзе, родившийся 17 апреля 1972 года в Аджарской АССР (входила в состав Грузинской ССР), с 1990 года постоянно проживал на территории Российской Федерации (до 25 декабря 1991 года – РСФСР), где неоднократно привлекался к уголовной ответственности. 2 декабря 2014 года Министерством юстиции Российской Федерации было принято решение о нежелательности пребывания (проживания) Н. Г. Мсхиладзе в Российской Федерации (распоряжение № 7483-рн). При этом Министерство юстиции Российской Федерации исходило из того, что Н. Г. Мсхиладзе, на тот момент в очередной раз отбывавший уголовное наказание в виде лишения свободы по приговору суда, является гражданином Грузии. Соответственно, 4 марта 2015 года УФМС России по Санкт-Петербургу и Ленинградской области вынесло решение о его депортации за пределы Российской Федерации на основании пункта 11 статьи 31 Федерального закона от 25 июля 2002 года № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации».

Решением от 10 марта 2015 года Красносельский районный суд Санкт-Петербурга удовлетворил заявление начальника УФМС России по Санкт-Петербургу и Ленинградской области о помещении Н. Г. Мсхиладзе до исполнения решения о его депортации в специальное учреждение – Центр содержания иностранных граждан УФМС России по Санкт-Петербургу и Ленинградской области на срок до 30 августа 2015 года. 7 мая 2015 года консул секции интересов Грузии посольства Швейцарии в Российской Федерации уведомил УФМС России по Санкт-Петербургу и Ленинградской области, что Н. Г. Мсхиладзе не имеет грузинского гражданства и в соответствии с национальным законодательством оснований для оформления

свидетельства на возвращение его в Грузию не имеется. По истечении установленного судом срока Н. Г. Мсхиладзе был освобожден из указанного специального учреждения. С заявлением о продлении ему срока содержания в данном учреждении УФСМ России по Санкт-Петербургу и Ленинградской области в суд не обращалось.

Постановлением Кировского районного суда Санкт-Петербурга от 15 декабря 2015 года Н. Г. Мсхиладзе был признан виновным в совершении административного правонарушения, предусмотренного частью 3 статьи 18.8 «Нарушение иностранным гражданином или лицом без гражданства правил въезда в Российскую Федерацию либо режима пребывания (проживания) в Российской Федерации» КоАП Российской Федерации, и ему назначено административное наказание в виде административного штрафа с административным выдворением за пределы Российской Федерации. Одновременно суд постановил поместить его на основании статьи 27.19 КоАП Российской Федерации и статьи 39 Федерального закона «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» в Центр содержания иностранных граждан УФСМ России по Санкт-Петербургу и Ленинградской области.

Жалобы адвоката, представлявшего интересы Н. Г. Мсхиладзе, в которых указывалось на неисполнимость примененного судом первой инстанции к подзащитному административного наказания в виде административного выдворения за пределы Российской Федерации, поскольку он является лицом без гражданства, и на отсутствие определенного судебным решением срока его содержания в указанном специальном учреждении, оставлены без удовлетворения решением Санкт-Петербургского городского суда от 26 января 2016 года и постановлением заместителя председателя Санкт-Петербургского городского суда от 24 июня 2016 года. Принимая указанные судебные акты, вышестоящие судебные инстанции руководствовались тем, что законодательство об административных правонарушениях предусматривает возможность назначения административного выдворения в отношении как иностранных граждан, так и лиц без гражданства и не предполагает отказа от административного выдворения лиц без гражданства по причине отсутствия государства, готового их принять; что же касается определения судом срока содержания лица без гражданства в специальном учреждении в целях исполнения постановления о его административном выдворении, то Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях не предусматривает соответствующего требования: по смыслу его статьи 31.9, предельный срок содержания в таком специальном учреждении равен сроку давности исполнения постановления о назначении административного наказания, т. е. составляет два года со дня вступления в законную силу постановления по делу об административном правонарушении.

25 апреля 2016 года судебный пристав-исполнитель межрайонного отдела по исполнению особых исполнительных производств УФССП России по Санкт-Петербургу обратился в Кировский районный суд Санкт-Петербурга с заявлением о прекращении исполнительного производства по делу Н. Г. Мсхиладзе, увязывая невозможность его административного выдворения за пределы Российской Федерации с отсутствием оснований для оформления свидетельства на его выезд в Грузию, гражданином которой он не является. Оставляя заявление судебного пристава-исполнителя без удовлетворения, Кировский районный суд Санкт-Петербурга мотивировал свой отказ тем, что установленный статьей 31.7 КоАП Российской Федерации исчерпывающий перечень оснований для прекращения исполнения постановления по делу об административном правонарушении не включает в

себя отсутствие фактической возможности исполнения наложенного административного наказания, и отметил, что в соответствии со статьей 31.9 данного Кодекса постановление не подлежит исполнению, если оно не было приведено в исполнение в течение двух лет со дня вступления в законную силу (постановление от 22 июля 2016 года).

В жалобе на постановление Кировского районного суда Санкт-Петербурга от 22 июля 2016 года, направленной в Санкт-Петербургский городской суд 2 августа 2016 года, адвокат просил в связи с отсутствием государства, согласного принять Н. Г. Мсхиладзе на свою территорию, признать продолжение его содержания в специальном учреждении в целях административного выдворения незаконным и тем самым нарушающим гарантированное каждому право на свободу и личную неприкосновенность. Не согласившись с этим доводом, Санкт-Петербургский городской суд определением от 8 ноября 2016 года оставил постановление суда первой инстанции без изменения, указав, в частности, что действующее административно-деликтное законодательство не устанавливает такого основания прекращения производства по постановлению об административном выдворении за пределы Российской Федерации, как невозможность его исполнения. Не имели успеха и все дальнейшие попытки стороны защиты, в том числе со ссылкой на пункт 4 статьи 5 Конвенции о защите прав человека и основных свобод, добиться в судебном порядке прекращения производства по исполнению постановления об административном выдворении Н. Г. Мсхиладзе, а также контроля законности и обоснованности продолжения его содержания в соответствующем специальном учреждении.

1.2. Нарушение статьями 31.7 и 31.9 КоАП Российской Федерации своих прав, гарантированных статьями 15 (часть 4), 17 (часть 1), 21, 22, 46 (части 1 и 2) и 54 (часть 2) Конституции Российской Федерации, заявитель усматривает в том, что они не позволяют суду до истечения двухлетнего срока давности исполнения постановления о назначении лицу без гражданства административного наказания в виде административного выдворения за пределы Российской Федерации разрешить вопрос о законности лишения такого лица свободы (содержания в специальном учреждении, предусмотренном Федеральным законом «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации») при возникновении обстоятельств, свидетельствующих о невозможности реального исполнения назначенного ему административного наказания.

Что касается допустимости назначения административного наказания в виде административного выдворения за пределы Российской Федерации лицам без гражданства, правомерности помещения подвергаемых административному выдворению лиц в специальное учреждение для содержания иностранных граждан и лиц без гражданства, в том числе без указания конкретного срока их содержания в таком учреждении, а также юридических последствий прекращения применения к ним данной исполнительно-обеспечительной меры, то эти вопросы в контексте проверки конституционности оспариваемых законоположений ни в жалобе Н. Г. Мсхиладзе, ни в выступлениях его представителей в заседании Конституционного Суда Российской Федерации не поднимались.

Таким образом, с учетом требований статей 74, 96 и 97 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» положения статей 31.7 и 31.9 КоАП Российской Федерации являются предметом рассмотрения Конституционного Суда Российской Федерации по настоящему делу постольку, поскольку на их основании в системе действующего правового регулирования решается вопрос о содержании в специальном учреждении, предусмотренном Федеральным законом «О право-

вом положении иностранных граждан в Российской Федерации», лица без гражданства, которому назначено административное наказание в виде административного выдворения за пределы Российской Федерации, в случае выявления обстоятельств, свидетельствующих об отсутствии фактической возможности исполнения постановления о его административном выдворении за пределы Российской Федерации.

2. Согласно статье 22 Конституции Российской Федерации каждый имеет право на свободу и личную неприкосновенность (часть 1); арест, заключение под стражу и содержание под стражей допускаются только по судебному решению; до судебного решения лицо не может быть подвергнуто задержанию на срок более 48 часов (часть 2).

Право на свободу и личную неприкосновенность относится к числу основных прав человека, приверженность к всеобщему пониманию и соблюдению которых получила широкое международно-правовое признание: как следует из статей 1 (часть 1), 2, 15 (часть 4), 17 (части 1 и 2), 19 (части 1 и 2), 21 (часть 1), 46 (части 1 и 2), 62 (часть 3) и 64 Конституции Российской Федерации и корреспондирующих им и являющихся составной частью правовой системы России положений Всеобщей декларации прав человека (статьи 3, 8 и 9), Международного пакта о гражданских и политических правах (статьи 2 и 9) и Конвенции о защите прав человека и основных свобод (статья 5), это право воплощает в себе наиболее значимое социальное благо, без которого немыслимы достоинство и ценность человеческой жизни и демократическое правовое устройство общества и государства, а его уважение и судебная защита исключают возможность произвольного вмешательства в сферу индивидуальной автономии личности; это означает, что ограничение права на свободу и личную неприкосновенность допускается лишь на основе принципов правовой определенности и справедливости при соблюдении конституционных критериев необходимости и соразмерности, препятствующих невозможной утрате самого существа данного права, в равной степени гарантированного российским гражданам, иностранцам и лицам без гражданства и образующего, наряду с иными конституционными правами и свободами, основы правового статуса личности в Российской Федерации.

Конституционные характеристики права каждого на свободу и личную неприкосновенность коррелируют с его общеевропейскими стандартами, которые закреплены в статье 5 Конвенции о защите прав человека и основных свобод, не допускающей лишения свободы иначе как в случаях и в порядке, установленных законом. Данная статья, называя в числе таких случаев, в частности, законное задержание или заключение под стражу лица с целью предотвращения его незаконного въезда в страну или лица, против которого принимаются меры по его высылке или выдаче (подпункт «f» пункта 1), одновременно предусматривает, что каждому арестованному незамедлительно сообщаются на понятном ему языке причины его ареста и любое предъявляемое ему обвинение (пункт 2); каждый, кто лишен свободы в результате ареста или заключения под стражу, имеет право на безотлагательное рассмотрение судом правомерности его заключения под стражу и на освобождение, если его заключение под стражу признано судом незаконным (пункт 4); каждый, кто стал жертвой ареста или заключения под стражу в нарушение положений данной статьи, имеет право на компенсацию (пункт 5).

Согласно Декларации о правах человека в отношении лиц, не являющихся гражданами страны, в которой они проживают (принята Генеральной Ассамблеей ООН 13 декабря 1985 года), относящей к иностранцам любых лиц, не являющихся гражданами государства, в котором они нахо-

дятся (статья 1), за всеми иностранцами признается пользование правом на жизнь и личную неприкосновенность; ни один иностранец не может быть подвергнут произвольному аресту или содержанию под стражей; ни один иностранец не должен быть лишен свободы иначе, как на таких основаниях и в соответствии с такой процедурой, которые установлены законом (подпункт «а» пункта 1 статьи 5); иностранец, на законном основании находящийся на территории государства, может быть выслан с территории этого государства только во исполнение решения, вынесенного в соответствии с законом, и, если императивные соображения государственной безопасности не требуют иного, имеет право на представление доводов против своей высылки, на пересмотр своего дела компетентной властью либо лицом или лицами, специально назначенными этой властью, и на то, чтобы быть представленным для этой цели перед этой властью, лицом или лицами (статья 7).

Как неоднократно указывал Конституционный Суд Российской Федерации, надлежащее обеспечение провозглашенного в статье 22 Конституции Российской Федерации и статье 5 Конвенции о защите прав человека и основных свобод права каждого на свободу и личную неприкосновенность подразумевает эффективную защиту от задержания, ареста, заключения под стражу или лишения свободы в иных формах без предусмотренных законом оснований и сверх установленных временных пределов; любые принудительные меры, влекущие ограничения этого права, должны осуществляться только с соблюдением конституционных и конвенционных требований; до судебного решения граждане, включая иностранных граждан и лиц без гражданства, могут быть при необходимости подвергнуты задержанию или иному лишению свободы на срок не свыше 48 часов; судебное решение призвано гарантировать лицу защиту не только от произвольного продления срока задержания сверх 48 часов, но и от неправомерного задержания как такового посредством беспристрастной оценки законности и обоснованности его применения; задержание на неопределенный срок не может рассматриваться как допустимое ограничение права на свободу и личную неприкосновенность и, по сути, является умалением этого права (постановления от 13 июня 1996 года № 14-П, от 17 февраля 1998 года № 6-П, от 6 декабря 2011 года № 27-П и др.).

Выявляя смысл конституционных гарантий права каждого на свободу и личную неприкосновенность, Конституционный Суд Российской Федерации пришел к выводу, что они распространяются не только на прямо указанные в статье 22 Конституции Российской Федерации арест, заключение под стражу и содержание под стражей, но и на все другие виды лишения свободы; понятие «лишение свободы», имея по своему конституционно-правовому смыслу автономное значение, охватывает собой любые вводимые в отраслевом законодательстве ограничения, если они фактически влекут лишение свободы (будь то санкция за правонарушение или принудительные меры обеспечительного характера), а потому они должны отвечать критериям правомерности, производным от предписаний статьи 22 Конституции Российской Федерации и статьи 5 Конвенции о защите прав человека и основных свобод, составляющих нормативную основу допустимого лишения свободы, в том числе в связи с привлечением к ответственности за совершение уголовных и административных правонарушений (постановления от 16 июня 2009 года № 9-П, от 17 ноября 2016 года № 25-П и др.).

Европейский Суд по правам человека в своем толковании статьи 5 Конвенции о защите прав человека и основных свобод также исходит из того, что лишение физической свободы *de facto* может приобретать разнообразные формы, не всегда тождественные тюремному заключению в его классическом понимании; различие между лишением свободы и ограничением

свободы состоит лишь в степени или интенсивности, а не в самом характере или сути; их восприятие должно базироваться не на формальных, а на существенных признаках, таких как принудительное пребывание в ограниченном пространстве, изоляция человека от общества и семьи, невозможность свободного передвижения и общения с неограниченным кругом лиц; любое лишение свободы должно отвечать конвенционным критериям, защищающим человека от произвола властей, а основания его законности нельзя трактовать расширительно, поскольку они являются исключениями из фундаментальных гарантий личной свободы человека (постановления от 6 ноября 1980 года по делу «Гуццарди (*Guzzardi*) против Италии», от 24 ноября 1994 года по делу «Кеммаш (*Kemmache*) против Франции» (№ 3), от 25 мая 1998 года по делу «Курт (*Kurt*) против Турции», от 16 июля 2015 года по делу «Алексей Борисов против России», от 28 марта 2017 года по делу «З. А. и другие против России» и др.).

Применительно к институту административного выдворения иностранных граждан и лиц без гражданства, как он урегулирован законодательством Российской Федерации, Европейский Суд по правам человека неизменно констатировал, что помещение соответствующего лица в специальное учреждение в целях административного выдворения за пределы Российской Федерации подпадает под действие подпункта «f» пункта 1 статьи 5 Конвенции о защите прав человека и основных свобод и потому должно соответствовать не только нормам национального законодательства, но и требованиям Конвенции; содержание лица под стражей в таком учреждении, чтобы его нельзя было считать произвольным лишением свободы, должно быть тесно связано с этими целями; место и условия содержания под стражей должны быть приемлемыми, а его продолжительность — хотя она зависит от конкретных обстоятельств, подверженных изменениям, и может быть значительной — не должна превышать срока, обоснованно необходимого для достижения преследуемой цели (постановления от 27 сентября 2011 года по делу «Алим против России», от 5 июня 2012 года по делу «Шакуров против России», от 18 апреля 2013 года по делу «Азимов против России», от 17 апреля 2014 года по делу «Исмаилов против России» и др.).

Таким образом, законодательное регулирование оснований и порядка помещения иностранных граждан и лиц без гражданства, к которым применено административное наказание в виде административного выдворения за пределы Российской Федерации, в специальные учреждения, предназначенные для содержания таких лиц в целях их принудительного выдворения за пределы Российской Федерации, должно — во исполнение предписаний статей 1 (часть 1), 2, 15 (части 1 и 4), 17 (часть 1), 18, 19 (части 1 и 2), 21, 22, 46 (части 1 и 2), 55 (часть 3), 62 (часть 3), 71 (пункты «а», «в»), 72 (пункт «к» части 1) и 76 (части 1 и 2) Конституции Российской Федерации — предусматривать эффективную, в том числе судебную, защиту от неправомерного, необоснованного и несоразмерного ограничения права на свободу и личную неприкосновенность, гарантированного иностранным гражданам и лицам без гражданства наравне с гражданами Российской Федерации.

3. В соответствии с Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях административное выдворение за пределы Российской Федерации иностранного гражданина или лица без гражданства относится к административным наказаниям, которые могут устанавливаться и применяться в качестве как основного, так и дополнительного административного наказания (часть 2 статьи 3.3); оно заключается в принудительном и контролируемом перемещении иностранных граждан или лиц без гражданства через Государственную границу Российской Федерации за пределы Российской Федерации (т. е. в их принудительном выдворении), а

в случаях, предусмотренных законодательством Российской Федерации, – в контролируемом самостоятельном выезде иностранных граждан или лиц без гражданства из Российской Федерации; как мера административного наказания административное выдворение за пределы Российской Федерации устанавливается в отношении иностранных граждан или лиц без гражданства и назначается судьей, а в случае совершения иностранным гражданином или лицом без гражданства административного правонарушения при въезде в Российскую Федерацию – соответствующими должностными лицами; административное выдворение за пределы Российской Федерации не может применяться к военнослужащим – иностранным гражданам (части 1–3 статьи 3.10).

При назначении иностранному гражданину или лицу без гражданства административного наказания в виде административного выдворения за пределы Российской Федерации судья принимает решение о его принудительном выдворении за пределы Российской Федерации или контролируемом самостоятельном выезде из Российской Федерации; в целях исполнения назначенного иностранному гражданину или лицу без гражданства административного наказания в виде принудительного выдворения за пределы Российской Федерации судья вправе применить к нему такую обеспечительную меру, как содержание в специальном учреждении, предусмотренном Федеральным законом «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» (части 4 и 5 статьи 3.10 КоАП Российской Федерации).

Как следует из Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, помещение иностранного гражданина или лица без гражданства, подлежащих административному выдворению за пределы Российской Федерации в форме принудительного выдворения за пределы Российской Федерации, в специальное учреждение, предусмотренное Федеральным законом «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации», является одной из мер обеспечения производства по делу об административном правонарушении, связанных, так же как административное задержание, доставление и привод, с принудительным ограничением свободы (часть 1 статьи 27.1); оно заключается в препровождении указанных лиц в такие специальные учреждения либо в специально отведенные для этого помещения пограничных органов и во временном их содержании в таких специальных учреждениях до принудительного выдворения за пределы Российской Федерации; содержание в специальных учреждениях в условиях, исключающих возможность их самовольного оставления, применяется в отношении иностранных граждан или лиц без гражданства в целях обеспечения исполнения принятого по делу постановления судьи о назначении административного наказания в виде принудительного выдворения за пределы Российской Федерации или решения должностного лица пограничного органа в отношении иностранного гражданина или лица без гражданства по административным правонарушениям в области защиты Государственной границы Российской Федерации (части 1 и 2 статьи 27.19).

Вопрос о помещении иностранного гражданина или лица без гражданства в специальное учреждение, предусмотренное Федеральным законом «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации», решается судьей при вынесении в отношении такого лица постановления по делу об административном правонарушении, которое влечет административное наказание в виде принудительного выдворения за пределы Российской Федерации (абзац четвертый части 2 статьи 29.10 КоАП Российской Федерации); иностранный гражданин или лицо без гражданства помещается в соответствующее специальное учреждение на основании постановле-

ния судьи, которое подлежит немедленному исполнению федеральным органом исполнительной власти, уполномоченным на осуществление функций по принудительному исполнению исполнительных документов и обеспечению установленного порядка деятельности судов, в порядке, установленном федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по нормативно-правовому регулированию в сфере обеспечения установленного порядка деятельности судов и исполнения судебных актов и актов других органов (часть 3 статьи 27.19 КоАП Российской Федерации).

Организационно-правовые основы содержания иностранных граждан и лиц без гражданства, подлежащих административному выдворению за пределы Российской Федерации, в специальных учреждениях, а также их права и обязанности определяются Федеральным законом «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации», согласно которому содержание указанных лиц в таких специальных учреждениях предусматривает ограничение свободы их передвижения в целях обеспечения исполнения принятого в соответствии с Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях постановления судьи о назначении административного наказания в виде принудительного выдворения за пределы Российской Федерации (пункт 1 статьи 35¹); содержание (пребывание) иностранного гражданина или лица без гражданства в специальном учреждении осуществляется до его выдворения за пределы Российской Федерации в порядке, предусмотренном законодательством Российской Федерации (пункт 4 статьи 35¹); содержащиеся в специальных учреждениях иностранные граждане и лица без гражданства проходят личный досмотр и досмотр находящихся при них вещей и предметов в порядке, установленном данным Федеральным законом (пункт 2 статьи 35²); содержащиеся в специальных учреждениях лица подлежат круглосуточному контролю и надзору; в целях осуществления такого контроля и надзора и для предупреждения нарушений установленных условий и порядка содержания (пребывания) в специальных учреждениях могут применяться аудиовизуальные, электронные и иные технические средства контроля и надзора; иностранные граждане и лица без гражданства, содержащиеся в специальных учреждениях, уведомляются о возможности применения технических средств контроля и надзора (пункт 3 статьи 35²); за нарушение условий и порядка содержания (пребывания) в специальных учреждениях иностранные граждане и лица без гражданства несут ответственность в порядке, предусмотренном законодательством Российской Федерации (пункт 4 статьи 35²).

Из приведенных законоположений следует, что помещение иностранного гражданина или лица без гражданства в специальное учреждение, предусмотренное Федеральным законом «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации», будучи мерой обеспечения производства по делам об административных правонарушениях, может применяться судьей при назначении административного наказания в виде принудительного выдворения за пределы Российской Федерации и состоит во временном лишении этих лиц свободы посредством их подконтрольного (поднадзорного) содержания в таком специальном учреждении до принудительного выдворения за пределы Российской Федерации. Ее использование в отношении иностранных граждан и лиц без гражданства, которым назначено указанное административное наказание, — при соблюдении критериев обоснованности, пропорциональности и разумности нормативного установления и практического применения — само по себе не может рассматриваться как выходящее за пределы конституционной дискреции законодательной, исполнительной и судебной власти.

4. В силу части 5 статьи 3.10 КоАП Российской Федерации помещение иностранного гражданина или лица без гражданства, которым назначено административное наказание в виде принудительного выдворения за пределы Российской Федерации, в специальное учреждение, предусмотренное Федеральным законом «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации», является факультативной мерой, т. е. зависит от усмотрения судьи, рассматривающего дело об административном правонарушении, а следовательно, ее применение в отношении конкретного иностранного гражданина или лица без гражданства должно быть действительно необходимо для обеспечения его принудительного выдворения.

Прибегая к данной мере, судья обязан — исходя из того, что она является не чем иным, как одной из форм ограничения конституционного права на свободу и личную неприкосновенность, — основывать свое решение на всестороннем и объективном учете соответствующих обстоятельств (характер совершенного лицом административного правонарушения, предшествующее поведение этого лица, продолжительность его нахождения на территории Российской Федерации, наличие постоянного места жительства, семейное положение, состояние здоровья и т. п.), с тем чтобы избежать произвольного вторжения в сферу личной автономии индивида при исполнении постановления об административном выдворении иностранного гражданина или лица без гражданства за пределы Российской Федерации.

4.1. В число закрепленных Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях полномочий судьи по принятию решения о помещении иностранного гражданина или лица без гражданства, к которым применено административное наказание в виде принудительного выдворения за пределы Российской Федерации, в специальное учреждение, предусмотренное Федеральным законом «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации», не входит установление конкретных (определенных) сроков их содержания в этом учреждении. По буквальному смыслу части 1 статьи 27.19 данного Кодекса, продолжительность нахождения указанных лиц в специальном учреждении обуславливается временем, необходимым для достижения цели исполнения постановления о назначении административного наказания в виде принудительного выдворения за пределы Российской Федерации, вследствие чего эти лица, по общему правилу, могут удерживаться в специальных учреждениях до их фактического перемещения через Государственную границу Российской Федерации в порядке, установленном статьей 109¹ Федерального закона от 2 октября 2007 года № 229-ФЗ «Об исполнительном производстве».

Исключения из этого правила оговорены — учитывая, что помещение иностранного гражданина или лица без гражданства в специальное учреждение в рамках производства по делам об административных правонарушениях может осуществляться только с указанной целью, — лишь для случаев прекращения исполнения соответствующего постановления, основаниями которого согласно статье 31.7 КоАП Российской Федерации служат: издание акта амнистии, если такой акт устраняет применение административного наказания; признание утратившими силу закона или его положения, устанавливающих административную ответственность за содеянное, за исключением случая одновременного вступления в силу положений закона, отменяющих административную ответственность за содеянное и устанавливающих за то же деяние уголовную ответственность; смерть лица, привлеченного к административной ответственности, или объявление его в установленном порядке умершим; истечение сроков давности исполнения постановления о назначении административного наказания, установленных статьей 31.9 данного Кодекса; отмена постановления; вынесение в случаях,

предусмотренных данным Кодексом, постановления о прекращении исполнения постановления о назначении административного наказания.

В результате наиболее распространенными вариантами окончания содержания иностранного гражданина или лица без гражданства в специальном учреждении, предусмотренном Федеральным законом «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации», являются либо фактическое его выдворение за пределы Российской Федерации, либо прекращение исполнения постановления о назначении административного наказания в виде административного выдворения. При этом из-за отсутствия у судьи возможности прекратить исполнение принятого им постановления (пункт 6 статьи 31.7 КоАП Российской Федерации), даже если фактическое выдворение иностранного гражданина или лица без гражданства по тем или иным причинам, в частности из-за отсутствия государства, готового принять его у себя, затягивается на непредсказуемо длительный срок, последовательное применение действующего законодательства об административных правонарушениях приводит к тому, что содержание таких лиц в специальном учреждении может продолжаться до истечения срока давности исполнения постановления об административном выдворении за пределы Российской Федерации, который согласно части 1 статьи 31.9 КоАП Российской Федерации составляет два года и исчисляется со дня вступления соответствующего постановления в законную силу.

Кроме того, неопределенность относительно продолжительности содержания иностранного гражданина или лица без гражданства в специальном учреждении в целях обеспечения исполнения постановления о назначении административного наказания в виде принудительного выдворения за пределы Российской Федерации в ситуации, когда сама возможность их выдворения сопряжена со значительными трудностями, вероятность возникновения которых заметно выше в отношении лиц без гражданства, усугубляется и отсутствием в Кодексе Российской Федерации об административных правонарушениях норм, предусматривающих судебный контроль – как по обращениям самого заинтересованного лица, так и по инициативе должностных лиц, ответственных за исполнение соответствующего постановления, – за законностью и обоснованностью сроков содержания в специальном учреждении вне зависимости от времени, прошедшего с момента помещения в такое учреждение, а равно от каких-либо иных факторов, препятствующих фактическому выдворению за пределы Российской Федерации.

4.2. При оценке правового режима помещения иностранных граждан и лиц без гражданства, подлежащих административному выдворению за пределы Российской Федерации, в специальное учреждение, предназначенное для их временного содержания до выдворения за пределы Российской Федерации, нельзя обойти вниманием миграционное законодательство, которому также известна эта мера лишения (ограничения) свободы: иностранные граждане и лица без гражданства могут помещаться в такое специальное учреждение на основании Федерального закона «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» (статьи 31, 32² и 35¹) в целях обеспечения исполнения принятых в отношении них решения о депортации либо решения о передаче иностранному государству в соответствии с международным договором Российской Федерации о реадмиссии.

Производство по делам о помещении иностранного гражданина (лица без гражданства), подлежащего депортации или реадмиссии, в специальное учреждение или о продлении срока его пребывания в таком учреждении урегулировано Кодексом административного судопроизводства Российской Федерации, предусматривающим, что в административном исковом заявле-

нии о помещении такого лица в специальное учреждение или о продлении срока его пребывания в нем, которое подается в суд представителем территориального органа федерального органа исполнительной власти в сфере миграции, помимо прочего в обязательном порядке должен быть указан срок, на который целесообразно поместить лицо, подлежащее депортации или реадмиссии, в специальное учреждение или продлить его пребывание в нем (части 1 и 3 статьи 266); по итогам рассмотрения по существу соответствующего административного дела суд принимает решение, которым удовлетворяет соответствующий административный иск или отказывает в его удовлетворении; в случае удовлетворения административного искового заявления в мотивировочной части решения должен быть установлен и обоснован разумный срок пребывания в специальном учреждении, а в резолютивной части — конкретный срок пребывания иностранного гражданина (лица без гражданства), подлежащего депортации или реадмиссии, в специальном учреждении (части 1 и 2 статьи 269).

При этом, по смыслу части 3 статьи 62 и части 1 статьи 84 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, суд, принимая решение об удовлетворении административного искового заявления, не связан соображениями представителя территориального органа федерального органа исполнительной власти в сфере миграции относительно целесообразности предлагаемого срока содержания соответствующего лица в специальном учреждении, — обладая самостоятельным усмотрением, суд с учетом индивидуальных обстоятельств дела и личности подлежащего депортации или реадмиссии иностранного гражданина (лица без гражданства) вправе установить иной срок его пребывания в этом учреждении. Как показывает сложившаяся правоприменительная практика, помещая иностранного гражданина (лица без гражданства) в специальное учреждение в целях обеспечения его депортации или реадмиссии, суды, как правило, устанавливают первоначальный срок в диапазоне от одного до трех месяцев и допускают его продление до шести месяцев, отсчитываемых со дня принятия решения о помещении лица в специальное учреждение (письмо заместителя Председателя Верховного Суда Российской Федерации от 31 марта 2017 года № 4-ВС-2385/17).

В отличие от лиц, подлежащих депортации или реадмиссии, которым гарантирован периодический судебный контроль за правомерностью ограничения их свободы, исключаящий какую-либо правовую неопределенность в вопросе о конкретных сроках их содержания в специальных учреждениях, предусмотренных Федеральным законом «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации», иностранные граждане и лица без гражданства, которые помещены в такие учреждения в целях обеспечения исполнения принятых в отношении них постановлений об административном выдворении за пределы Российской Федерации в форме принудительного выдворения за пределы Российской Федерации, будучи неосведомленными о сроках своего содержания в этих учреждениях и не имея возможности поставить перед судом вопрос о законности и обоснованности его продолжения (тем более — длительного), лишены эффективной судебной защиты от произвольного применения принудительной меры, установленной статьей 27.19 КоАП Российской Федерации, а потому вынуждены пребывать в состоянии неопределенности относительно возможных временных параметров ограничения их права на свободу и личную неприкосновенность.

Между тем Конституционный Суд Российской Федерации еще в Постановлении от 17 февраля 1998 года № 6-П сформулировал правовую позицию, в силу которой из статьи 22 Конституции Российской Федерации во взаимосвязи с ее статьей 55 (части 2 и 3) вытекает, что задержание ино-

странного гражданина или лица без гражданства на срок, необходимый для выдворения за пределы Российской Федерации, не должно восприниматься как основание для задержания на неопределенный срок даже тогда, когда решение вопроса о выдворении этого лица может затянуться вследствие того, что ни одно государство не соглашается его принять; в противном случае задержание как необходимая мера по обеспечению исполнения постановления о выдворении лица за пределы Российской Федерации превращалось бы в самостоятельный вид наказания, не предусмотренный законодательством Российской Федерации и противоречащий Конституции Российской Федерации.

Эта правовая позиция Конституционного Суда Российской Федерации, сохраняющая свою силу и имеющая принципиальное значение для адекватного уяснения конституционных гарантий права каждого на свободу и личную неприкосновенность, до сих пор не нашла должного отражения в законодательном регулировании порядка принудительного выдворения иностранных граждан и лиц без гражданства за пределы Российской Федерации, сопряженного с помещением подвергаемого соответствующему административному наказанию лица в специальное учреждение до его выдворения за пределы Российской Федерации, что не только расходится с предписаниями статей 15 (часть 1) и 125 (часть 6) Конституции Российской Федерации, но и с неизбежностью порождает риски умаления как самого права на свободу и личную неприкосновенность, так и его судебной защиты.

4.3. Сопоставимое восприятие положений Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, предусматривающих возможность помещения иностранных граждан и лиц без гражданства, подвергаемых административному наказанию в виде принудительного выдворения за пределы Российской Федерации, в специальное учреждение, демонстрирует в своей практике Европейский Суд по правам человека, который последовательно отмечает, что содержание в специальном учреждении в целях выдворения (подпункт «f» пункта 1 статьи 5 Конвенции о защите прав человека и основных свобод) обычно длится значительное время и зависит от обстоятельств, которые могут меняться, а потому задержанным и помещенным под стражу лицам важно гарантировать право на судебный контроль за законностью применения к ним данной ограничительной меры; в период содержания под стражей лицо должно иметь средство правовой защиты, позволяющее обеспечить безотлагательный судебный пересмотр вопроса о правомерности его содержания под стражей, влекущий, если к тому имеются соответствующие основания, освобождение этого лица; наличие средства правовой защиты должно быть достаточно очевидным не только в теории, но и на практике, — иначе оно не будет обладать необходимой доступностью и эффективностью; не исключено, что надлежащий судебный пересмотр вопроса о правомерности содержания под стражей может быть обеспечен посредством системы периодических судебных проверок его обоснованности.

По мнению Европейского Суда по правам человека, даже если помещение в специальное учреждение осуществляется на основании судебного решения и преследует законную цель — принудительное выдворение иностранца или апатрида, продолжительность содержания в таком учреждении не должна превышать обоснованно необходимую для преследуемой цели; назначение судом данной меры, ограничивающей свободу выдворяемого лица, без указания на конкретные сроки ее применения в совокупности с невозможностью пересмотра вопроса о правомерности содержания в специальном учреждении влекут непредсказуемое по времени, вплоть до истечения срока исполнения решения об административном выдворении, огра-

ничение права на свободу и личную неприкосновенность; это, в свою очередь, придает содержанию в специальном учреждении карательный характер, неоправданно превращая его с точки зрения тяжести в гораздо более серьезную, чем наказание, целью достижения которого она обусловлена, меру принуждения; при этом особенно уязвимо положение лиц без гражданства, которые для защиты своих прав и свобод не могут воспользоваться консульской помощью, обычно предоставляемой иностранцам дипломатическим персоналом страны гражданства; к тому же неясно, что по истечении двухлетнего срока произойдет с выдворяемым лицом, которое согласно миграционному законодательству, безусловно, останется нелегалом и вновь будет подлежать высылке, а следовательно, и содержанию под стражей (постановления от 18 апреля 2013 года по делу «Азимов против России», от 17 апреля 2014 года по делу «Исмаилов против России», от 17 июля 2014 года по делу «Ким против России», от 15 января 2015 года по делу «Эшонкулов против России», от 26 февраля 2015 года по делу «Халиков против России» и др.).

Для устранения нарушений гарантированного каждому статьей 5, в частности ее пунктом 4, Конвенции о защите прав человека и основных свобод права на свободу и личную неприкосновенность при помещении иностранных граждан или лиц без гражданства, подлежащих принудительному выдворению за пределы Российской Федерации, в специальное учреждение Европейский Суд по правам человека в постановлении от 17 июля 2014 года по делу «Ким против России» счел возможным указать российским властям на необходимость осуществления мер общего характера, которые позволили бы избежать повторения подобных нарушений в дальнейшем, включая предоставление таким лицам при возникновении в деле о выдворении новых обстоятельств возможности обращаться в суд с требованием о рассмотрении вопроса о правомерности помещения в специальное учреждение в ожидании выдворения, обеспечение процедуры помещения в специальное учреждение иностранного гражданина или лица без гражданства, подлежащих административному выдворению, гарантиями, соответствующими данному виду лишения свободы, а также ограничение его сроков периодом действия оснований для помещения в специальное учреждение, применимых к случаям нарушения миграционного законодательства.

Соответственно, отсутствие у лица, помещенного в специальное учреждение, предусмотренное Федеральным законом «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации», в целях обеспечения исполнения назначенного ему постановлением судьи административного наказания в виде принудительного выдворения за пределы Российской Федерации, права на судебное оспаривание законности и обоснованности содержания в таком учреждении, тем более в случае, когда лишение его свободы затягивается на длительный срок вследствие тех или иных обстоятельств, препятствующих фактическому выдворению (например, по причине отсутствия согласия другого государства принять лицо без гражданства, как это имело место в отношении заявителя по настоящему делу), не согласуется с конституционными принципами необходимости и соразмерности (пропорциональности) ограничения прав и свобод человека и гражданина.

5. Таким образом, положения статей 31.7 и 31.9 КоАП Российской Федерации не соответствуют Конституции Российской Федерации, ее статьям 18, 22, 46 (части 1 и 2), 55 (часть 3) и 62 (часть 3), в той мере, в какой в системе действующего правового регулирования они не позволяют разрешить в судебном порядке вопрос о правомерности дальнейшего содержания лица без гражданства, которому назначено административное наказание в виде административного выдворения за пределы Российской Федерации, в специальном учреждении, предусмотренном Федеральным законом «О правовом

положении иностранных граждан в Российской Федерации», при выявлении обстоятельств, свидетельствующих об отсутствии на момент рассмотрения данного вопроса фактической возможности исполнения постановления об административном выдворении этого лица за пределы Российской Федерации.

Федеральному законодателю надлежит – исходя из требований Конституции Российской Федерации и с учетом правовых позиций Конституционного Суда Российской Федерации, выраженных в настоящем Постановлении, – незамедлительно внести в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях изменения, направленные на обеспечение эффективного судебного контроля за сроками содержания подлежащих принудительному выдворению за пределы Российской Федерации лиц без гражданства в специальных учреждениях, предусмотренных Федеральным законом «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации».

Наряду с этим для федерального законодателя не исключается возможность предусмотреть в Кодексе Российской Федерации об административных правонарушениях обязанность судьи при принятии решения о помещении лица без гражданства в специальное учреждение, предусмотренное Федеральным законом «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» (о продлении срока содержания в таком специальном учреждении), в целях обеспечения исполнения постановления о его принудительном выдворении за пределы Российской Федерации устанавливать – по аналогии с действующим миграционным законодательством – конкретные сроки применения данной меры обеспечения производства по делу об административном правонарушении.

Федеральный законодатель также правомочен установить специальный миграционный статус лица без гражданства, в отношении которого постановление о принудительном выдворении за пределы Российской Федерации не может быть исполнено в связи с отсутствием на момент рассмотрения вопроса о правомерности его дальнейшего содержания в специальном учреждении, предусмотренном Федеральным законом «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации», государства, готового принять такое лицо, в том числе предусмотреть механизм надзора (контроля) со стороны уполномоченных органов за лицами, в отношении которых применение данной обеспечительной меры отменено, в течение срока, в пределах которого соответствующее постановление подлежит исполнению.

Исходя из изложенного и руководствуясь статьями 6, 71, 72, 74, 75, 78, 79, 80, 87 и 100 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации», Конституционный Суд Российской Федерации

п о с т а н о в и л :

1. Признать положения статей 31.7 и 31.9 КоАП Российской Федерации не соответствующими Конституции Российской Федерации, ее статьям 18, 22, 46 (части 1 и 2), 55 (часть 3) и 62 (часть 3), в той мере, в какой в системе действующего правового регулирования они не позволяют разрешить в судебном порядке вопрос о правомерности дальнейшего содержания лица без гражданства, которому назначено административное наказание в виде административного выдворения за пределы Российской Федерации, в специальном учреждении, предусмотренном Федеральным законом «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации», при выявлении обстоятельств, свидетельствующих об отсутствии на момент рассмотрения данного вопроса фактической возможности исполнения по-

становления об административном выдворении этого лица за пределы Российской Федерации.

2. Федеральному законодателю надлежит – исходя из требований Конституции Российской Федерации и с учетом правовых позиций Конституционного Суда Российской Федерации, выраженных в настоящем Постановлении, – незамедлительно внести в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях изменения, направленные на обеспечение эффективного судебного контроля за сроками содержания подлежащих принудительному выдворению за пределы Российской Федерации лиц без гражданства в специальных учреждениях, предусмотренных Федеральным законом «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации».

Впредь до внесения в действующее правовое регулирование надлежащих изменений, вытекающих из настоящего Постановления, лицам без гражданства, помещенным в целях обеспечения исполнения назначенного им административного наказания в виде принудительного выдворения за пределы Российской Федерации в специальные учреждения, предусмотренные Федеральным законом «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации», при выявлении обстоятельств, свидетельствующих об отсутствии фактической возможности их выдворения, во всяком случае по истечении трех месяцев со дня принятия постановления о назначении такого наказания, должно быть предоставлено право на обращение в суд с заявлением о проверке законности и обоснованности дальнейшего содержания в соответствующем специальном учреждении, что не исключает принятие судом решения об отказе в его удовлетворении, если основания для помещения в специальное учреждение сохраняются, а реальная возможность выдворения за пределы Российской Федерации не утрачена.

3. Правоприменительные решения, вынесенные в отношении лица без гражданства Мсхиладзе Ноэ Георгиевича на основании положений статей 31.7 и 31.9 КоАП Российской Федерации в той мере, в какой эти положения признаны настоящим Постановлением не соответствующими Конституции Российской Федерации, подлежат пересмотру в установленном порядке.

4. Настоящее Постановление окончательно, не подлежит обжалованию, вступает в силу немедленно после провозглашения, действует непосредственно и не требует подтверждения другими органами и должностными лицами.

5. Настоящее Постановление подлежит незамедлительному опубликованию в «Российской газете», «Собрании законодательства Российской Федерации» и на «Официальном интернет-портале правовой информации» (www.pravo.gov.ru). Постановление должно быть опубликовано также в «Вестнике Конституционного Суда Российской Федерации».

**ПОСТАНОВЛЕНИЕ
КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

**6 июня
2017 года,
город Санкт-
Петербург**

№ 15-П

по делу о проверке конституционности пункта 1 части третьей статьи 31 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации в связи с запросом Ленинградского областного суда

Конституционный Суд Российской Федерации в составе Председателя В. Д. Зорькина, судей К. В. Арановского, А. И. Бойцова, Н. С. Бондаря, Г. А. Гаджиева, Ю. М. Данилова, Л. М. Жарковой, С. М. Казанцева, С. Д. Князева, А. Н. Кокотова, Л. О. Красавчиковой, С. П. Маврина, Н. В. Мельникова, Ю. Д. Рудкина, О. С. Хохряковой, В. Г. Ярославцева, руководствуясь статьей 125 (часть 4) Конституции Российской Федерации, пунктом 3¹ части первой, частями третьей и четвертой статьи 3, частью первой статьи 21, статьями 36, 47¹, 74, 86, 101, 102 и 104 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации»,

рассмотрел в заседании без проведения слушания дело о проверке конституционности пункта 1 части третьей статьи 31 УПК Российской Федерации.

Поводом к рассмотрению дела явился запрос Ленинградского областного суда. Основанием к рассмотрению дела явилась обнаружившаяся неопределенность в вопросе о том, соответствует ли Конституции Российской Федерации оспариваемое заявителем законоположение.

Заслушав сообщение судьи-докладчика Ю. М. Данилова, исследовав представленные документы и иные материалы, Конституционный Суд Российской Федерации

у с т а н о в и л :

1. Согласно пункту 1 части третьей статьи 31 УПК Российской Федерации в редакции Федерального закона от 5 мая 2014 года № 130-ФЗ (с учетом изменений, внесенных Федеральным законом от 8 марта 2015 года № 47-ФЗ) верховному суду республики, краевому или областному суду, суду города федерального значения, суду автономной области, суду автономного округа, окружному (флотскому) военному суду подсудны, в частности, уголовные дела о преступлениях, предусмотренных частью второй статьи 105, частью пятой статьи 131, частью пятой статьи 132, частью шестой статьи 134, частью четвертой статьи 210, частью пятой статьи 228¹, частью четвертой статьи 229¹, статьей 277, частью третьей статьи 281, статьями 295, 317 и 357 УК Российской Федерации, за исключением уголовных дел, по которым в качестве наиболее строгого вида наказания не могут быть назначены пожизненное лишение свободы или смертная казнь.

Конституционность названного законоположения оспаривает Ленинградский областной суд, в производстве которого находится уголовное дело по обвинению гражданки Л. И. Богдановой в совершении двух преступлений, предусмотренных частью пятой статьи 228¹ УК Российской Федерации,

устанавливающей уголовную ответственность за незаконный оборот наркотических средств и психотропных веществ в крупном размере. Санкция данной нормы предусматривает наказание в виде пожизненного лишения свободы, которое в силу части второй статьи 57 УК Российской Федерации не назначается женщинам.

1.1. Как следует из представленных в Конституционный Суд Российской Федерации материалов, судья Ленинградского областного суда, выясняя, как того требует пункт 1 части первой статьи 228 УПК Российской Федерации, подсудно ли уголовное дело в отношении Л. И. Богдановой данному суду, пришла к выводу о наличии правовой неопределенности в этом вопросе, поскольку формально данное уголовное дело – с учетом того, что ходатайства о его рассмотрении судом с участием присяжных заседателей обвиняемая не заявляла и что пожизненное лишение свободы женщинам не назначается, – подлежит передаче в Лужский городской суд Ленинградской области, однако такое решение противоречит правовым позициям Конституционного Суда Российской Федерации, сформулированным в Постановлении от 25 февраля 2016 года № 6-П, и постановлением от 27 декабря 2016 года назначила по делу предварительное слушание.

В ходе предварительного слушания Ленинградский областной суд постановлением от 10 января 2017 года производство по уголовному делу приостановил и направил в Конституционный Суд Российской Федерации запрос, в котором отмечает, что часть пятая статьи 228¹ УК Российской Федерации, так же как и часть вторая его статьи 105, указана в перечне, содержащемся в пункте 1 части третьей статьи 31 УПК Российской Федерации, а следовательно, в отношении уголовных дел по обвинению женщин в совершении преступления, предусмотренного частью пятой статьи 228¹ УК Российской Федерации, устанавливается изъятие из подсудности верховного суда республики, краевого, областного и других равных им по уровню судов, тогда как уголовные дела в отношении мужчин по аналогичному обвинению подлежат рассмотрению судом этого уровня, как и уголовные дела в отношении женщин, которые являются обвиняемыми в преступлениях, совершенных в соучастии с мужчинами; такое регулирование – принимая во внимание правовую позицию Конституционного Суда Российской Федерации, выраженную в Постановлении от 25 февраля 2016 года № 6-П, в силу которой уголовные дела по обвинению женщин в совершении преступления, предусмотренного частью второй статьи 105 УК Российской Федерации, подсудны судам указанного уровня независимо от наличия ходатайства обвиняемой о рассмотрении ее уголовного дела судом с участием присяжных заседателей, – приводит к правовой неопределенности относительно подсудности уголовного дела Л. И. Богдановой.

По мнению заявителя, пункт 1 части третьей статьи 31 УПК Российской Федерации, во взаимосвязи с частью второй статьи 57 УК Российской Федерации исключающий возможность рассмотрения уголовных дел в отношении женщин, обвиняемых в совершении преступлений, предусмотренных частью пятой статьи 228¹ УК Российской Федерации, верховным судом республики, краевым, областным или другим равным им по уровню судом, не соответствует статьям 19, 47 и 55 Конституции Российской Федерации.

1.2. Как следует из положений Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации», конкретизирующих предписания статьи 125 (часть 4) Конституции Российской Федерации, Конституционный Суд Российской Федерации проверяет по запросу суда конституционность оспариваемого им в порядке конкретного нормоконтроля закона в той части, в какой этот закон подлежит применению в находящемся в производстве данного суда деле, и принимает постановление толь-

ко по предмету, указанному в запросе, оценивая как буквальный смысл проверяемых законоположений, так и смысл, придаваемый им официальным и иным толкованием или сложившейся правоприменительной практикой, а также исходя из их места в системе правовых норм; при принятии решения Конституционный Суд Российской Федерации не связан основаниями и доводами, изложенными в запросе (статьи 74, 101 и 102); Конституционный Суд Российской Федерации отказывает в принятии запроса суда к рассмотрению, если по предмету обращения ранее им было вынесено постановление, сохраняющее свою силу (за исключением случаев, когда запрос направлен в соответствии с частью второй статьи 101 данного Федерального конституционного закона в связи с принятием решения межгосударственным органом по защите прав и свобод человека) (пункт 3 статьи 43).

Положения пункта 1 части третьей статьи 31 УПК Российской Федерации ранее являлись предметом рассмотрения Конституционного Суда Российской Федерации и были признаны не соответствующими Конституции Российской Федерации в той мере, в какой ими исключается возможность рассмотрения судом в составе судьи верховного суда республики, краевого, областного или другого равного им по уровню суда и коллегии из двенадцати присяжных заседателей уголовных дел по обвинению женщин в совершении преступлений, предусмотренных частью второй статьи 105 и пунктом «б» части четвертой статьи 229¹ УК Российской Федерации, притом что уголовные дела по обвинению мужчин в совершении этих преступлений при тех же условиях могут быть рассмотрены судом в таком составе (постановления от 25 февраля 2016 года № 6-П и от 11 мая 2017 года № 13-П), а также уголовных дел по обвинению достигших шестидесятипятилетнего возраста мужчин в совершении преступления, предусмотренного частью второй статьи 105 УК Российской Федерации, притом что уголовное дело по обвинению мужчины в возрасте от восемнадцати до шестидесяти пяти лет, а также женщины старше восемнадцати лет в совершении этого преступления при тех же условиях может быть рассмотрено судом в таком составе (Постановление от 16 марта 2017 года № 7-П).

В порядке реализации предписания Постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 25 февраля 2016 года № 6-П о внесении — исходя из требований Конституции Российской Федерации и с учетом правовых позиций Конституционного Суда Российской Федерации, выраженных в этом Постановлении, — в Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации изменений, обеспечивающих женщинам возможность осуществления права на рассмотрение их уголовных дел судом с участием присяжных заседателей, как это право определено Конституцией Российской Федерации, на основе принципов юридического равенства и равноправия и без какой бы то ни было дискриминации, был принят Федеральный закон от 23 июня 2016 года № 190-ФЗ «О внесении изменений в Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации в связи с расширением применения института присяжных заседателей». В частности, данным Федеральным законом часть вторая статьи 30 УПК Российской Федерации была дополнена пунктом 2¹, предоставившим с 1 июня 2018 года лицам, которые обвиняются в преступлениях, предусмотренных частью второй статьи 105, статьями 277, 295, 317 и 357 УК Российской Федерации, и которым в соответствии с положениями данного Кодекса в качестве наиболее строгого вида наказания не могут быть назначены пожизненное лишение свободы или смертная казнь, а также в преступлениях, предусмотренных частью первой статьи 105 и частью четвертой статьи 111 данного Кодекса, право на рассмотрение их уголовных дел судом первой инстанции в составе судьи районного суда, гарнизонного военного суда и коллегии из

шести присяжных заседателей. Однако такое же право за лицами, которым не могут быть назначены пожизненное лишение свободы или смертная казнь, но которые привлекаются в качестве обвиняемых за совершение преступлений, предусмотренных частью четвертой статьи 210, частью пятой статьи 228¹ и частью четвертой статьи 229¹ УК Российской Федерации, закреплено не было. Не были внесены и какие-либо изменения в пункт 1 части третьей статьи 31 УПК Российской Федерации, определяющий подсудность уголовных дел верховному суду республики, краевому, областному и другим равным им по уровню судам.

Соответственно, с 1 июня 2018 года подсудность уголовных дел о преступлениях, предусмотренных частью второй статьи 105, частью пятой статьи 131, частью пятой статьи 132, частью шестой статьи 134, частью четвертой статьи 210, частью пятой статьи 228¹, частью четвертой статьи 229¹, статьей 277, частью третьей статьи 281, статьями 295, 317 и 357 УК Российской Федерации, за исключением уголовных дел, по которым в соответствии с положениями данного Кодекса в качестве наиболее строгого вида наказания не могут быть назначены пожизненное лишение свободы или смертная казнь, определяется в зависимости от такого условия, как возможность (невозможность) назначения наказания в виде пожизненного лишения свободы: уголовное дело по обвинению женщины в совершении какого-либо из указанных преступлений (без соучастия с мужчиной) подсудно районному суду, а по обвинению мужчины – верховному суду республики, краевому, областному или другому равному им по уровню суду.

Неконституционность пункта 1 части третьей статьи 31 УПК Российской Федерации Ленинградский областной суд связывает не с вопросом о возможности рассмотрения уголовного дела по обвинению женщины в преступлении, предусмотренном частью пятой статьи 228¹ УК Российской Федерации, судом с участием присяжных заседателей (обвиняемая Л. И. Богданова – в отличие от граждан, в связи с жалобами которых были приняты постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 25 февраля 2016 года № 6-П, от 16 марта 2017 года № 7-П и от 11 мая 2017 года № 13-П, – соответствующего ходатайства не заявляла), а с вопросом о подсудности такого уголовного дела. В этом аспекте пункт 1 части третьей статьи 31 УПК Российской Федерации ранее не оспаривался и, следовательно, предметом рассмотрения Конституционного Суда Российской Федерации не являлся, а потому его постановления, сохраняющие свою силу, не могут служить препятствием для принятия запроса Ленинградского областного суда к производству.

1.3. Таким образом, пункт 1 части третьей статьи 31 УПК Российской Федерации является предметом рассмотрения Конституционного Суда Российской Федерации по настоящему делу постольку, поскольку во взаимосвязи с частью второй статьи 57 и частью второй статьи 59 УК Российской Федерации, согласно которым женщинам пожизненное лишение свободы или смертная казнь не назначаются, им исключается рассмотрение в системе действующего правового регулирования верховным судом республики, краевым, областным или другим равным им по уровню судом уголовного дела о преступлении, предусмотренном частью пятой статьи 228¹ УК Российской Федерации, применительно к случаям, когда в совершении такого преступления обвиняется женщина.

2. Конституция Российской Федерации признает и гарантирует каждому право на судебную защиту его прав и свобод как основное неотчуждаемое право человека и закрепляет в числе основополагающих гарантий данного права и в качестве его неперменной составляющей право каждого на рассмотрение его дела в том суде и тем судьей, к подсудности которых оно отнесено законом (статья 17, части 1 и 2; статья 46, часть 1; статья 47, часть 1).

Регулируя правоотношения, определяющие реализацию права на доступ к правосудию и права на законный суд, федеральный законодатель действует в рамках предоставленной ему дискреции, которая не является абсолютной и не освобождает его от обязанности при конкретизации предписаний статей 17, 19 (части 1 и 2), 21 (часть 1), 46 (часть 1), 47, 55 (часть 3) и 123 (часть 4) Конституции Российской Федерации действовать правомерным образом и – исходя из необходимости сохранения баланса конституционных ценностей и соблюдения принципа правовой определенности – не допускать несоразмерного ограничения прав и свобод человека и гражданина при безусловном обеспечении гарантированных Конституцией Российской Федерации равенства всех перед законом и судом и равноправия.

Именно конституционный принцип равенства – в силу своего универсального характера – оказывает, как неоднократно отмечал Конституционный Суд Российской Федерации, регулирующее воздействие на все сферы общественных отношений и выступает конституционным критерием оценки законодательного регулирования не только прав и свобод, закрепленных непосредственно в Конституции Российской Федерации, но и прав, приобретаемых на основании закона; соблюдение данного принципа, гарантирующего защиту от всех форм дискриминации при осуществлении прав и свобод, означает, помимо прочего, запрет вводить такие различия в правах лиц, принадлежащих к одной и той же категории, которые не имеют объективного и разумного оправдания (постановления от 16 июня 2006 года № 7-П, от 5 апреля 2007 года № 5-П, от 16 июля 2007 года № 12-П, от 25 марта 2008 года № 6-П, от 26 февраля 2010 года № 4-П, от 25 февраля 2016 года № 6-П, от 16 марта 2017 года № 7-П, от 11 мая 2017 года № 13-П и др.).

Положения статьи 19 Конституции Российской Федерации, закрепляющие равенство всех перед законом и судом независимо от каких-либо обстоятельств, в том числе независимо от пола (части 1 и 2), и наделяющие мужчину и женщину равными правами и свободами и равными возможностями для их реализации (часть 3), отвечают принципам, провозглашенным Генеральной Ассамблеей ООН 7 ноября 1967 года в Декларации о ликвидации дискриминации в отношении женщин, и в полной мере соотносятся с положениями принятой в целях осуществления этих принципов Конвенции о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин от 18 декабря 1979 года, в соответствии с которыми недопустимо любое различие, исключение или ограничение по признаку пола, направленное на ослабление или сводящее на нет признание, пользование или осуществление женщинами прав человека и основных свобод в политической, экономической, социальной, культурной, гражданской или любой другой области на основе равноправия мужчин и женщин (статья 1); государства обязуются установить юридическую защиту прав женщин на равной основе с мужчинами и обеспечить с помощью компетентных национальных судов и других государственных учреждений эффективную защиту женщин против любого акта дискриминации, принимать все соответствующие меры, включая законодательные, для изменения или отмены действующих уголовных законов, которые представляют собой дискриминацию в отношении женщин (пункты «с», «f», «g» статьи 2).

3. Разрешая в постановлениях от 25 февраля 2016 года № 6-П, от 16 марта 2017 года № 7-П и от 11 мая 2017 года № 13-П вопрос о конституционности пункта 1 части третьей статьи 31 УПК Российской Федерации, устанавливающего подсудность уголовных дел верховному суду республики, краевому, областному и другим равным им по уровню судам, в контексте права граждан на рассмотрение их дел судом с участием присяжных заседателей, Конституционный Суд Российской Федерации – с учетом ранее сформули-

рованных им правовых позиций (постановления от 9 июля 2009 года № 12-П, от 22 октября 2009 года № 15-П, от 27 ноября 2009 года № 18-П, от 3 февраля 2010 года № 3-П, от 20 апреля 2010 года № 9-П, от 28 мая 2010 года № 12-П и др.) – пришел к следующим выводам:

имеющая место в сложившейся системе уголовно-правового и уголовно-процессуального регулирования дифференциация подсудности уголовных дел определенной категории в зависимости от возможности назначения наиболее строгого вида наказания (в рамках действующего в России конституционно-правового режима неприменения смертной казни таковым является пожизненное лишение свободы) сама по себе допустима, поскольку преследует цель реализации принципов гуманизма и справедливости в сфере соответствующих правоотношений. Однако, чтобы достичь этой цели, федеральный законодатель обязан соблюдать закрепленный Конституцией Российской Федерации, в том числе статьями 17 (часть 3), 19 и 55 (часть 3), принцип юридического равенства, который гарантирует мужчинам и женщинам равные возможности для осуществления права на судебную защиту, – иное приводило бы к нарушению конституционных гарантий данного права;

что касается уголовных дел, которые могут быть рассмотрены судом с участием присяжных заседателей, то избранный федеральным законодателем подход к определению категорий таких дел, в целом не основанный на учете самих по себе гендерных характеристик обвиняемого, применительно к отдельным составам преступлений, за которые предусмотрена санкция в виде смертной казни или пожизненного лишения свободы, выдерживается не всегда. В частности, по прямому предписанию пункта 2 части второй статьи 30 и пункта 1 части третьей статьи 31 УПК Российской Федерации в их системной связи с соответствующими положениями уголовного закона уголовные дела о преступлениях, предусмотренных частью второй статьи 105, частью четвертой статьи 210, частью пятой статьи 228¹, частью четвертой статьи 229¹, статьями 277, 295, 317 и 357 УК Российской Федерации, если они совершены женщинами, как не относящиеся к подсудности верховного суда республики, краевого, областного и других равных им по уровню судов, – в отличие от уголовных дел о таких же преступлениях, если в их совершении обвиняются мужчины, которым при отсутствии оснований, исключающих назначение наказания в виде смертной казни или пожизненного лишения свободы, предоставляется возможность выбора состава суда (коллегия из трех судей или судья и коллегия из двенадцати присяжных заседателей), – ни при каких условиях не могут быть рассмотрены судом в составе судьи такого суда и коллегии из двенадцати присяжных заседателей;

между тем любая дифференциация, приводящая к различиям в правах граждан в той или иной сфере правового регулирования, должна отвечать требованиям Конституции Российской Федерации, вытекающим из универсального принципа юридического равенства, в силу которого такие различия допустимы, если они объективно оправданны, обоснованны и преследуют конституционно значимые цели, а для достижения этих целей используются соразмерные правовые средства. Отсутствие же в ряде случаев у женщин возможности рассмотрения их уголовных дел судом с участием присяжных заседателей, обусловленное в системе действующего правового регулирования, в том числе во взаимосвязи с частью второй статьи 57 и частью второй статьи 59 УК Российской Федерации, предписаниями пункта 1 части третьей статьи 31 УПК Российской Федерации, не имеет под собой каких-либо конституционно-правовых оснований и – притом что мужчины в аналогичных случаях права заявить соответствующее ходатайство не

лишены — приводит к дискриминации лиц женского пола при реализации ими права на судебную защиту;

следовательно, вытекающая из пункта 1 части третьей статьи 31 УПК Российской Федерации во взаимосвязи с положениями Общей части УК Российской Федерации дифференциация подсудности уголовных дел не отвечает принципу юридического равенства, ограничивает женщин в осуществлении права на законный суд и в конечном счете — в праве на равную с мужчинами судебную защиту прав и свобод, гарантированных Конституцией Российской Федерации.

4. Постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 25 февраля 2016 года № 6-П, от 16 марта 2017 года № 7-П и от 11 мая 2017 года № 13-П сохраняют свою силу, а выраженные в них правовые позиции в полной мере распространяются на решение вопроса о подсудности верховному суду республики, краевому, областному или другому равному им по уровню суду уголовного дела по обвинению женщины в совершении преступления, предусмотренного частью пятой статьи 228¹ УК Российской Федерации.

Это означает, что пункт 1 части третьей статьи 31 УПК Российской Федерации, как исключаящий во взаимосвязи с частью второй статьи 57 и частью второй статьи 59 УК Российской Федерации рассмотрение в системе действующего правового регулирования верховным судом республики, краевым, областным или другим равным им по уровню судом уголовного дела по обвинению женщины старше восемнадцати лет в совершении преступления, предусмотренного частью пятой статьи 228¹ УК Российской Федерации, — притом что уголовное дело по обвинению мужчины в совершении такого преступления при тех же условиях подлежит рассмотрению судом данного уровня, — не соответствует Конституции Российской Федерации, ее статьям 17 (части 1 и 3), 19, 47, 55 (часть 3) и 123 (часть 4).

В Постановлении от 11 мая 2017 года № 13-П Конституционный Суд Российской Федерации уже обращал внимание на необходимость учета органами законодательной и судебной власти ранее сформулированных им подходов относительно правовых последствий принятия в ходе конституционного судопроизводства итогового решения, признающего рассматриваемое нормативное положение не соответствующим Конституции Российской Федерации: согласно частям второй и четвертой статьи 87 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» такое итоговое решение влечет отмену в установленном порядке положений других нормативных актов, основанных на признанном неконституционным полностью или частично нормативном акте либо воспроизводящих его или содержащих такие же положения, какие были признаны неконституционными; такие положения не могут применяться судами, другими органами и должностными лицами.

В связи с этим Конституционный Суд Российской Федерации считает необходимым отметить, что лежащие в основе российского конституционного правопорядка общеправовые принципы равенства и правовой определенности распространяются и на установление подсудности уголовных дел по обвинению женщин в иных, помимо предусмотренных частью второй статьи 105, частью пятой статьи 228¹ и пунктом «б» части четвертой статьи 229¹ УК Российской Федерации, преступлениях, за совершение которых в качестве наиболее строгого вида наказания предусматриваются пожизненное лишение свободы или смертная казнь.

Соответственно, федеральный законодатель — исходя из требований Конституции Российской Федерации и с учетом правовых позиций Конституционного Суда Российской Федерации, изложенных в постановлениях от

25 февраля 2016 года № 6-П, от 16 марта 2017 года № 7-П, от 11 мая 2017 года № 13-П и настоящем Постановлении, которые в полной мере применимы к определению подсудности таких уголовных дел, — обязан внести в правовое регулирование надлежащие изменения, с тем чтобы обеспечить женщинам наравне с мужчинами, уголовные дела которых при тех же условиях подлежат рассмотрению верховным судом республики, краевым, областным или другим равным им по уровню судом, возможность рассмотрения соответствующих уголовных дел судом данного уровня и тем самым полностью исключить неоправданные различия в правах обвиняемых в зависимости от пола.

В целях соблюдения баланса конституционно значимых интересов, недопустимости нарушения прав и свобод других лиц при осуществлении прав и свобод человека и гражданина (статья 17, часть 3, Конституции Российской Федерации), в силу требований правовой определенности и обеспечения стабильности правоотношений в интересах субъектов права, а также учитывая принцип неизменности состава суда (статья 242 УПК Российской Федерации), Конституционный Суд Российской Федерации, руководствуясь пунктом 12 части первой статьи 75 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации», определяет следующий порядок исполнения настоящего Постановления:

уголовные дела по обвинению женщин в совершении преступлений, предусмотренных частью второй статьи 105, частью четвертой статьи 210, частью пятой статьи 228¹, частью четвертой статьи 229¹, статьями 277, 295, 317 и 357 УК Российской Федерации, если судебные заседания по этим уголовным делам на момент вступления настоящего Постановления в силу не назначены, подлежат рассмотрению верховным судом республики, краевым, областным или другим равным им по уровню судом; подсудность и состав суда по уголовным делам, судебные заседания по которым на указанный момент уже назначены, изменению, в том числе в рамках и по результатам их рассмотрения в апелляционном, кассационном и надзорном порядке, не подлежат.

Исходя из изложенного и руководствуясь статьями 6, 47¹, 71, 72, 74, 75, 78, 79, 87 и 104 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации», Конституционный Суд Российской Федерации

п о с т а н о в и л :

1. Признать пункт 1 части третьей статьи 31 УПК Российской Федерации не соответствующим Конституции Российской Федерации, ее статьям 17 (части 1 и 3), 19, 47, 55 (часть 3) и 123 (часть 4), в той мере, в какой во взаимосвязи с частью второй статьи 57 и частью второй статьи 59 УК Российской Федерации им исключается рассмотрение в системе действующего правового регулирования верховным судом республики, краевым, областным или другим равным им по уровню судом уголовных дел по обвинению женщин старше восемнадцати лет в совершении преступления, предусмотренного частью пятой статьи 228¹ УК Российской Федерации, притом что уголовные дела по обвинению мужчин в совершении таких преступлений при тех же условиях подлежат рассмотрению судом данного уровня.

В силу требований статьи 125 (часть 6) Конституции Российской Федерации, частей второй и четвертой статьи 87 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» это означает, что уголовное дело по обвинению женщины в любом из преступлений, в качестве санкции за совершение которых соответствующей статьей (частью статьи) Уголовного кодекса Российской Федерации предусмотрены смерт-

ная казнь или пожизненное лишение свободы, – притом что уголовное дело по обвинению мужчины в совершении такого преступления при тех же условиях подлежит рассмотрению в системе действующего правового регулирования верховным судом республики, краевым, областным или другим равным им по уровню судом, – также должно рассматриваться судом данного уровня.

2. Федеральному законодателю надлежит – исходя из требований Конституции Российской Федерации и с учетом правовых позиций Конституционного Суда Российской Федерации, выраженных в том числе в настоящем Постановлении, – внести в Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации изменения, обеспечивающие женщинам наравне с мужчинами, уголовные дела которых при тех же условиях подлежат рассмотрению верховным судом республики, краевым, областным или другим равным им по уровню судом, реализацию права на рассмотрение их уголовных дел судом данного уровня на основе принципов юридического равенства и равноправия и без какой бы то ни было дискриминации.

3. Настоящее Постановление окончательно, не подлежит обжалованию, вступает в силу со дня официального опубликования, действует непосредственно и не требует подтверждения другими органами и должностными лицами.

4. Настоящее Постановление подлежит незамедлительному опубликованию в «Российской газете», «Собрании законодательства Российской Федерации» и на «Официальном интернет-портале правовой информации» (www.pravo.gov.ru). Постановление должно быть опубликовано также в «Вестнике Конституционного Суда Российской Федерации».

**22 июня
2017 года,
город Санкт-
Петербург**

№ 16-П

по делу о проверке конституционности
положения пункта 1 статьи 302
Гражданского кодекса Российской
Федерации в связи с жалобой
гражданина А. Н. Дубовца

Конституционный Суд Российской Федерации в составе Председателя В. Д. Зорькина, судей К. В. Арановского, А. И. Бойцова, Н. С. Бондаря, Г. А. Гаджиева, Ю. М. Данилова, Л. М. Жарковой, С. М. Казанцева, С. Д. Князева, А. Н. Кокотова, Л. О. Красавчиковой, С. П. Маврина, Н. В. Мельникова, Ю. Д. Рудкина, О. С. Хохряковой, В. Г. Ярославцева, с участием гражданина А. Н. Дубовца и его представителя — адвоката Д. И. Степанова, полномочного представителя Государственной Думы в Конституционном Суде Российской Федерации Т. В. Касаевой, полномочного представителя Совета Федерации в Конституционном Суде Российской Федерации А. А. Клишаса, полномочного представителя Президента Российской Федерации в Конституционном Суде Российской Федерации М. В. Кротова,

руководствуясь статьей 125 (часть 4) Конституции Российской Федерации, пунктом 3 части первой, частями третьей и четвертой статьи 3, частью первой статьи 21, статьями 36, 74, 86, 96, 97 и 99 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации»,

рассмотрел в открытом заседании дело о проверке конституционности положения пункта 1 статьи 302 ГК Российской Федерации.

Поводом к рассмотрению дела явилась жалоба гражданина А. Н. Дубовца. Основанием к рассмотрению дела явилась обнаружившаяся неопределенность в вопросе о том, соответствует ли Конституции Российской Федерации оспариваемое заявителем законоположение.

Заслушав сообщение судьи-докладчика С. М. Казанцева, объяснения представителей сторон, выступления приглашенного в заседание представителя от Министерства юстиции Российской Федерации — М. А. Мельниковой, исследовав представленные документы и иные материалы, Конституционный Суд Российской Федерации

у с т а н о в и л :

1. Согласно пункту 1 статьи 302 ГК Российской Федерации если имущество возмездно приобретено у лица, которое не имело права его отчуждать, о чем приобретатель не знал и не мог знать (добросовестный приобретатель), то собственник вправе истребовать это имущество от приобретателя в случае, когда имущество утеряно собственником или лицом, которому имущество было передано собственником во владение, либо похищено у того или другого, либо выбыло из их владения иным путем помимо их воли.

1.1. Приговором Московского городского суда, вступившим в законную силу 5 ноября 2013 года, установлено, что по представленным группой лиц поддельным документам нотариусом города Москвы 21 июня 2007 года на имя В. А. Соколовой было выдано свидетельство о праве на наследство в отношении жилого помещения, собственник которого Б. В. Соколов скон-

чался в 1994 году, не имея наследников ни по завещанию, ни по закону; данное жилое помещение, право собственности на которое на основании этого свидетельства было зарегистрировано в Едином государственном реестре прав на недвижимое имущество и сделок с ним, стало предметом договоров купли-продажи от 23 июля 2007 года и от 15 августа 2007 года, а 28 апреля 2008 года его приобрел А. Н. Дубовец; при этом в договоре купли-продажи цена жилого помещения была указана в размере 999 000 руб., однако согласно имеющимся в деле копиям расписок продавец получил от А. Н. Дубовца помимо суммы, указанной в договоре, еще 6 001 000 руб.

Исковые требования, с которыми в связи с завершением уголовного дела город Москва в лице Департамента городского имущества 5 ноября 2014 года обратился к А. Н. Дубовцу, Н. А. Дубовец и нотариусу, выдавшему свидетельство о праве на наследство в отношении приобретенного А. Н. Дубовцом жилого помещения, решением Никулинского районного суда города Москвы от 26 мая 2015 года, оставленным без изменения апелляционным определением судебной коллегии по гражданским делам Московского городского суда от 18 декабря 2015 года, удовлетворены частично: спорное жилое помещение истребовано из владения А. Н. Дубовца, постановлено выселить из него А. Н. Дубовца и Н. А. Дубовец, признано право собственности города Москвы на это жилое помещение; в остальной части (о признании недействительными свидетельства о праве на наследство и свидетельства о государственной регистрации права на недвижимое имущество) в удовлетворении исковых требований отказано. В передаче кассационных жалоб на данные судебные постановления для рассмотрения в судебном заседании судов кассационной инстанции также отказано (определение судьи Московского городского суда от 10 марта 2016 года и определение судьи Верховного Суда Российской Федерации от 18 мая 2016 года).

Удовлетворяя исковые требования города Москвы, суд первой инстанции сослался на то, что спорное жилое помещение является выморочным имуществом, выбыло из владения города Москвы помимо воли собственника в результате противоправных действий третьих лиц и на основании статей 301 и 302 ГК Российской Федерации подлежит истребованию из владения А. Н. Дубовца, который не представил доказательств того, что он является добросовестным приобретателем спорного жилого помещения. По мнению же суда апелляционной инстанции, доводы о добросовестности приобретателя жилого помещения не имеют правового значения, поскольку имущество выбыло из владения собственника помимо его воли.

1.2. В силу статей 36, 74, 96 и 97 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации», конкретизирующих статью 125 (часть 4) Конституции Российской Федерации, Конституционный Суд Российской Федерации принимает к рассмотрению жалобу гражданина на нарушение его конституционных прав и свобод законом, примененным в конкретном деле, рассмотрение которого завершено в суде, если придет к выводу, что оспариваемые законоположения затрагивают конституционные права и свободы и что имеется неопределенность в вопросе о том, соответствуют ли эти законоположения Конституции Российской Федерации; Конституционный Суд Российской Федерации принимает постановление только по предмету, указанному в жалобе, и лишь в отношении той части акта, конституционность которой подвергается сомнению, оценивая как буквальный смысл рассматриваемых законоположений, так и смысл, придаваемый им официальным и иным толкованием или сложившейся правоприменительной практикой, а также исходя из их места в системе правовых норм.

По мнению гражданина А. Н. Дубовца, пункт 1 статьи 302 ГК Российской Федерации не соответствует статьям 1, 2, 17 (часть 1), 18, 19 (часть 1), 35 (части 1, 2 и 3), 40 (часть 1), 46 (часть 1) и 55 (части 2 и 3) Конституции Российской Федерации в той мере, в какой он позволяет правоприменителям произвольно толковать понятие «добросовестный приобретатель» и, соответственно, изымать по искам публично-правовых образований в лице уполномоченных органов недвижимое имущество, являвшееся выморочным, у граждан – последних его приобретателей, право собственности которых и законность всех предшествовавших приобретению этого права сделок признавались государством в рамках государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним.

Соответственно, предметом рассмотрения Конституционного Суда Российской Федерации по настоящему делу является положение пункта 1 статьи 302 ГК Российской Федерации, предусматривающее право собственника истребовать принадлежащее ему имущество от добросовестного приобретателя в случае, когда это имущество выбыло из владения собственника помимо его воли, – применительно к случаям истребования жилого помещения, являвшегося выморочным имуществом.

2. В соответствии с Конституцией Российской Федерации, ее статьями 1, 8 (часть 2), 18, 19 (части 1 и 2), 34 (часть 1), 35 (части 1 и 2) и 40 (часть 1), в Российской Федерации как правовом государстве каждый вправе иметь в собственности имущество, включая жилое помещение, владеть, пользоваться и распоряжаться им на основе принципов юридического равенства и справедливости, свободы экономической деятельности, в том числе свободы договора, защиты равным образом частной, государственной, муниципальной и иных форм собственности; при этом право собственности и свобода договора как необходимые элементы конституционного статуса личности, наряду с другими непосредственно действующими правами и свободами, определяют смысл, содержание и применение законов, деятельность законодательной и исполнительной власти, местного самоуправления и обеспечиваются правосудием.

Согласно Конституции Российской Федерации право собственности и иные имущественные права гарантируются посредством права на судебную защиту (статья 46, часть 1), которая в силу ее статей 17 (часть 3), 19 (части 1 и 2) и 55 (часть 3) должна быть полной и эффективной, отвечать критериям пропорциональности и соразмерности, с тем чтобы был обеспечен баланс прав и законных интересов всех участников гражданского оборота – собственников, кредиторов, должников; возможные ограничения федеральным законом прав владения, пользования и распоряжения имуществом и свободы договоров также должны отвечать требованиям справедливости, быть адекватными, пропорциональными, соразмерными, не иметь обратной силы и не затрагивать существо, основное содержание данных конституционных прав; сама же возможность ограничений и их характер должны обуславливаться необходимостью защиты конституционно значимых ценностей.

Неприкосновенность собственности и свобода договора являются необходимыми гарантиями беспрепятственного использования каждым своих способностей и имущества для предпринимательской и иной не запрещенной законом экономической деятельности, реализации иных прав и свобод человека и гражданина и надлежащего исполнения соответствующих обязанностей («собственность обязывает») на основе принципов юридического равенства и справедливости и вытекающего из них критерия добросовестности участников правоотношений, в том числе в сфере гражданского оборота. Следовательно, под действие указанных конституционных гарантий

подпадают имущественные права лица, владеющего вещью на законных основаниях, включая ее добросовестного приобретателя.

Приведенные правовые позиции Конституционного Суда Российской Федерации, выраженные в том числе в постановлениях от 20 июля 1999 года № 12-П, от 21 апреля 2003 года № 6-П и от 14 мая 2012 года № 11-П, в полной мере распространяются на законодательное регулирование имущественных отношений, складывающихся по поводу жилых помещений.

Закрепляя право каждого на жилище, Конституция Российской Федерации — с учетом того, что в условиях рыночной экономики граждане осуществляют данное право в основном самостоятельно, используя различные законные способы, — возлагает на органы публичной власти обязанность создавать для этого необходимые условия. Поэтому, как неоднократно указывал Конституционный Суд Российской Федерации, при регулировании прав на жилое помещение, включая переход права собственности на жилое помещение, необходимо соблюдение, с одной стороны, принципа свободы и неприкосновенности собственности, а с другой — баланса прав и охраняемых законом интересов всех участников отношений в конкретных жизненных ситуациях, с тем чтобы избежать необоснованного ограничения конституционных прав и свобод (постановления от 8 июня 2010 года № 13-П, от 14 мая 2012 года № 11-П, от 4 июня 2015 года № 13-П и др.).

3. Исходя из фундаментальных принципов юридического равенства и справедливости, верховенства и высшей юридической силы Конституции Российской Федерации в российской правовой системе (статьи 15 и 19 Конституции Российской Федерации) и вытекающего из них критерия правовой определенности законоположения, регулирующие отношения собственности и иные имущественные отношения по поводу жилых помещений должны отвечать требованиям ясности, точности и непротиворечивости, а механизм их действия должен быть предсказуем и понятен субъектам правоотношений, поскольку конституционная законность, равенство всех перед законом и судом и равноправие могут быть обеспечены лишь при условии единообразного понимания и применения правовой нормы всеми правоприменителями.

Правовая определенность закона является одним из необходимых условий стабильности и предсказуемости в сфере гражданского оборота, надлежащего уровня взаимного доверия между его участниками. Вместе с тем требование определенности правового регулирования, обязывающее законодателя формулировать правовые предписания с достаточной степенью точности, позволяющей гражданину (объединению граждан) соотносить с ними свое поведение — как запрещенное, так и дозволенное, не исключает использование оценочных или общепринятых понятий, значение которых должно быть доступно для восприятия и уяснения субъектами соответствующих правоотношений либо непосредственно из содержания конкретного нормативного положения или из системы взаимосвязанных положений, рассчитанных на применение к неограниченному числу конкретных правовых ситуаций, либо посредством выявления более сложной взаимосвязи правовых предписаний, в частности с помощью даваемых судами разъяснений; именно судебная власть, действующая на основе принципов самостоятельности, справедливости, независимого, объективного и беспристрастного правосудия (статьи 10, 118 и 120 Конституции Российской Федерации), по своей природе в наибольшей мере предназначена для решения споров на основе законоположений, в которых законодатель использует в рамках конституционных предписаний оценочные понятия (постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 14 апреля 2008 года № 7-П, от 5 марта 2013 года № 5-П, от 31 марта 2015 года № 6-П и от 4 июня 2015 года № 13-П,

Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 2 апреля 2009 года № 484-О-П).

Вытекающий из Конституции Российской Федерации, ее статей 1, 15 (части 1 и 2), 17 (части 1 и 3), 18, 21 (часть 1) и 49, принцип добросовестности участников правоотношений нашел закрепление и в гражданском законодательстве. Так, предписывая пределы осуществления гражданских прав, статья 10 ГК Российской Федерации устанавливает, что добросовестность участников гражданских правоотношений и разумность их действий предполагаются (пункт 5), а используемое в пункте 1 его статьи 302 оценочное понятие «добросовестный приобретатель» определено в самой норме — это приобретатель, который не знал и не мог знать, что лицо, у которого приобретено имущество, не имело права его отчуждать. Вместе с тем поскольку зарегистрированное право на недвижимое имущество может быть оспорено только в судебном порядке, то и добросовестность приобретателя спорного имущества, зарегистрированное право на которое предполагается, может быть опровергнута только в результате рассмотрения конкретного дела в суде.

Исходя из этого Конституционный Суд Российской Федерации в Постановлении от 21 апреля 2003 года № 6-П пришел к выводу, что содержащиеся в пунктах 1 и 2 статьи 167 ГК Российской Федерации общие положения о последствиях недействительности сделки в части, касающейся обязанности каждой из сторон возвратить другой все полученное по сделке, не противоречат Конституции Российской Федерации, поскольку по своему конституционно-правовому смыслу в нормативном единстве со статьей 302 данного Кодекса они не могут распространяться на добросовестного приобретателя, если это непосредственно не оговорено законом. Вместе с тем Конституционный Суд Российской Федерации отметил, что защита лица, считающего себя собственником имущества, возможна путем удовлетворения виндикационного иска, если для этого имеются те предусмотренные статьей 302 ГК Российской Федерации основания, которые дают право истребовать имущество и у добросовестного приобретателя, т. е. лица, которое не знало и не могло знать о том, что имущество приобретено у лица, которое не имело права его отчуждать.

Конкретизируя изложенные в Постановлении от 21 апреля 2003 года № 6-П правовые позиции применительно к правоотношениям по поводу купли-продажи жилого помещения, Конституционный Суд Российской Федерации — с учетом того, что действующее законодательство исходит из принципа защиты добросовестных участников гражданского оборота, проявляющих при заключении сделки добрую волю, разумную осмотрительность и осторожность, — указал, что положение статьи 35 (часть 1) Конституции Российской Федерации, согласно которому право частной собственности охраняется законом, не может быть интерпретировано как позволяющее игнорировать законные интересы приобретателя жилого помещения (Постановление от 24 марта 2015 года № 5-П). На взаимосвязь надлежащей заботливости и разумной осмотрительности участников гражданского оборота с их же добросовестностью обращается внимание и в ряде других решений Конституционного Суда Российской Федерации (Постановление от 27 октября 2015 года № 28-П, Определение от 27 ноября 2001 года № 202-О и др.).

Разъяснения, связанные с понятием «добросовестный приобретатель», содержатся, в частности, в совместном постановлении Пленума Верховного Суда Российской Федерации и Пленума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 29 апреля 2010 года № 10/22 «О некоторых вопросах, возникающих в судебной практике при разрешении споров, связанных с

защитой права собственности и других вещных прав», согласно пункту 38 которого приобретатель не может быть признан добросовестным, если на момент совершения сделки по приобретению имущества право собственности в Едином государственном реестре прав на недвижимое имущество и сделок с ним (ЕГРП) было зарегистрировано не за отчуждателем или в ЕГРП имелась отметка о судебном споре в отношении этого имущества; в то же время запись в ЕГРП о праве собственности отчуждателя не является бесспорным доказательством добросовестности приобретателя; ответчик может быть признан добросовестным приобретателем имущества при условии, если сделка, по которой он приобрел владение спорным имуществом, отвечает признакам действительной сделки во всем, за исключением того, что она совершена неуправомоченным отчуждателем; собственник вправе опровергнуть возражение приобретателя о его добросовестности, доказав, что при совершении сделки приобретатель должен был усомниться в праве продавца на отчуждение имущества.

В обзорах судебной практики по делам, связанным с истребованием жилых помещений от добросовестных приобретателей, по искам государственных органов и органов местного самоуправления (утверждены Президиумом Верховного Суда Российской Федерации 1 октября 2014 года и 25 ноября 2015 года) называются обстоятельства, учитываемые судами при решении вопроса о признании приобретателя добросовестным, в том числе наличие записи в ЕГРП о праве собственности отчуждателя имущества, была ли проявлена гражданином разумная осмотрительность при заключении сделки, какие меры принимались им для выяснения прав лица, отчуждающего это имущество; производился ли приобретателем осмотр жилого помещения до его приобретения и ознакомился ли он со всеми правоустанавливающими документами; иные факты, обусловленные конкретными обстоятельствами дела, в том числе связанными с возмездностью приобретения имущества; при этом обязанность доказывания недобросовестности приобретателя возлагается на истца.

Таким образом, добросовестным приобретателем применительно к недвижимому имуществу в контексте пункта 1 статьи 302 ГК Российской Федерации в его конституционно-правовом смысле в правовой системе Российской Федерации является приобретатель недвижимого имущества, право на которое подлежит государственной регистрации в порядке, установленном законом, если только из установленных судом обстоятельств дела с очевидностью не следует, что это лицо знало об отсутствии у отчуждателя права распоряжаться данным имуществом или, исходя из конкретных обстоятельств дела, не проявило должной разумной осторожности и осмотрительности, при которых могло узнать об отсутствии у отчуждателя такого права. Соответственно, указанное законоположение в части, относящейся к понятию «добросовестный приобретатель», не может рассматриваться как неправомерно ограничивающее права, гарантированные Конституцией Российской Федерации, в том числе ее статьями 8 (часть 2), 19 (части 1 и 2), 34 (часть 1), 35 (части 1 и 2) и 55 (часть 3).

4. Согласно пункту 1 статьи 1151 ГК Российской Федерации, в случае если отсутствуют наследники как по закону, так и по завещанию, либо никто из наследников не имеет права наследовать или все наследники отстранены от наследования (статья 1117), либо никто из наследников не принял наследства, либо все наследники отказались от наследства и при этом никто из них не указал, что отказывается в пользу другого наследника (статья 1158), имущество умершего считается выморочным.

Регулируя отношения по поводу наследования выморочного имущества, статья 1151 ГК Российской Федерации устанавливает, что оно переходит в

порядке наследования по закону в собственность Российской Федерации, субъектов Российской Федерации или муниципальных образований; в собственность городского или сельского поселения, муниципального района (в части межселенных территорий) либо городского округа переходит следующее выморочное имущество, находящееся на соответствующей территории: жилое помещение, земельный участок, а также расположенные на нем здания, сооружения, иные объекты недвижимого имущества, доля в праве общей долевой собственности на них; если перечисленные объекты расположены в городах федерального значения Москве, Санкт-Петербурге или Севастополе, они переходят в собственность такого субъекта Российской Федерации; при этом жилое помещение включается в соответствующий жилищный фонд социального использования; иное выморочное имущество переходит в порядке наследования по закону в собственность Российской Федерации (пункт 2); порядок наследования и учета выморочного имущества, переходящего в порядке наследования по закону в собственность Российской Федерации, а также порядок передачи его в собственность субъектов Российской Федерации или в собственность муниципальных образований определяются законом (пункт 3).

Как наследники выморочного имущества публично-правовые образования наделяются Гражданским кодексом Российской Федерации особым статусом, отличающимся от положения других наследников по закону: поскольку для приобретения выморочного имущества принятие наследства не требуется (абзац второй пункта 1 статьи 1152), на них не распространяются правила о сроке принятия наследства (статья 1154), а также нормы, предусматривающие принятие наследства по истечении установленного срока (пункты 1 и 3 статьи 1155); при наследовании выморочного имущества отказ от наследства не допускается (абзац второй пункта 1 статьи 1157); при этом свидетельство о праве на наследство в отношении выморочного имущества выдается в общем порядке (абзац третий пункта 1 статьи 1162).

В силу того, что принятое наследство признается принадлежащим наследнику со дня открытия наследства независимо от времени его фактического принятия, а также независимо от момента государственной регистрации права наследника на наследственное имущество, когда такое право подлежит государственной регистрации (пункт 4 статьи 1152 ГК Российской Федерации), выморочное имущество признается принадлежащим публично-правовому образованию со дня открытия наследства при наступлении указанных в пункте 1 статьи 1151 ГК Российской Федерации обстоятельств независимо от осведомленности об этом публично-правового образования и совершения им действий, направленных на учет такого имущества и оформление своего права.

4.1. Правовое регулирование, в соответствии с которым защита прав лица, считающего себя собственником имущества, возможна путем удовлетворения виндикационного иска, если для этого имеются предусмотренные статьей 302 ГК Российской Федерации основания, дающие право истребовать имущество и у добросовестного приобретателя (безвозмездность приобретения имущества добросовестным приобретателем, выбытие имущества из владения собственника помимо его воли и др.), отвечает целям обеспечения стабильности гражданского оборота и направлено в целом на установление баланса прав и законных интересов всех его участников.

Приведенная правовая позиция была сформулирована Конституционным Судом Российской Федерации в Постановлении от 21 апреля 2003 года № 6-П применительно к отношениям с участием граждан и юридических лиц. Что касается отношений по поводу истребования жилых помещений из владения граждан по искам публично-правовых образований, в собствен-

ность которых оно ранее поступило как выморочное имущество, то применительно к этим отношениям необходимо учитывать их специфику, обусловленную тем, что к публично-правовым образованиям, хотя они и вступают в гражданские правоотношения на равных началах с другими участниками гражданского оборота, нормы гражданского законодательства, относящиеся к юридическим лицам, могут быть применимы, только если иное не вытекает из закона или особенностей данных субъектов (пункт 2 статьи 124 ГК Российской Федерации).

Когда с иском об истребовании недвижимого имущества к добросовестному приобретателю, который в установленном законом порядке указан как собственник имущества в Едином государственном реестре недвижимости, обращается публично-правовое образование, не может не учитываться специфика интересов, носителем которых оно является. Особенности дел этой категории, исходя из необходимости обеспечения баланса конституционно значимых интересов, могут обуславливать иное распределение неблагоприятных последствий для собственника и добросовестного приобретателя, нежели установленное в статье 302 ГК Российской Федерации и подтвержденное в правовых позициях Конституционного Суда Российской Федерации, содержащихся в том числе в Постановлении от 21 апреля 2003 года № 6-П.

Переход выморочного имущества в собственность публично-правового образования независимо от государственной регистрации права собственности и совершения публично-правовым образованием каких-либо действий, направленных на принятие наследства (пункт 1 статьи 1151 ГК Российской Федерации в истолковании постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 29 мая 2012 года № 9 «О судебной практике по делам о наследовании»), не отменяет требования о государственной регистрации права собственности. Собственник имущества, по общему правилу, несет бремя содержания принадлежащего ему имущества (статья 210 ГК Российской Федерации), что предполагает и регистрацию им своего права, законодательное закрепление необходимости которой, как указывал Конституционный Суд Российской Федерации, является признанием со стороны государства публично-правового интереса в установлении принадлежности недвижимого имущества конкретному лицу (постановления от 26 мая 2011 года № 10-П, от 24 марта 2015 года № 5-П и др.). Бездействие же публично-правового образования как участника гражданского оборота, не оформившего в разумный срок право собственности, в определенной степени создает предпосылки к его утрате, в том числе посредством выбытия соответствующего имущества из владения данного публичного собственника в результате противоправных действий третьих лиц.

При регулировании гражданско-правовых отношений между собственником выморочного имущества и его добросовестным приобретателем справедливым было бы переложение неблагоприятных последствий в виде утраты такого имущества на публично-правовое образование, которое могло и должно было предпринимать меры по его установлению и надлежащему оформлению своего права. В правовом демократическом государстве, каковым является Российская Федерация, пренебрежение требованиями разумности и осмотрительности при контроле над выморочным имуществом со стороны собственника — публично-правового образования в лице компетентных органов не должно влиять на имущественные и неимущественные права граждан, в частности добросовестных приобретателей жилых помещений.

Между тем пункт 1 статьи 302 ГК Российской Федерации — как по своему буквальному смыслу, так и по смыслу, придаваемому ему в системе

действующего правового регулирования правоприменительной практикой, — фактически не учитывает возможность ненадлежащего исполнения компетентными органами публично-правового образования своих обязанностей, совершения ошибок, а также не отвечающей критериям разумности и осмотрительности реализации ими правомочий по установлению выморочного имущества и оформлению права на него. Применительно к жилым помещениям защита имущественных интересов публично-правового образования за счет ущемления интересов добросовестного приобретателя — гражданина, который возмездно приобрел соответствующее жилое помещение, в подобной ситуации недопустима, тем более учитывая, что публичный интерес в предоставлении жилого помещения по договору социального найма лицам, нуждающимся в улучшении жилищных условий, может быть удовлетворен за счет иного жилого помещения.

Такой подход согласуется с позицией Европейского Суда по правам человека, по мнению которого, если речь идет об общем интересе, публичным властям надлежит действовать своевременно, надлежащим образом и максимально последовательно; ошибки или просчеты государственных органов должны служить выгоде заинтересованных лиц, особенно при отсутствии иных конфликтующих интересов; риск любой ошибки, допущенной государственным органом, должно нести государство, и ошибки не должны устраняться за счет заинтересованного лица (постановления от 5 января 2000 года по делу «Бейелер (*Beyeler*) против Италии» и от 6 декабря 2011 года по делу «Гладышева против России»). Данная позиция была положена в основу разрешения Европейским Судом по правам человека дел, связанных с истребованием у граждан жилых помещений, поступивших в собственность публично-правовых образований как выморочное имущество (постановления от 13 сентября 2016 года по делу «Кириллова против России», от 17 ноября 2016 года по делу «Аленцева против России» и от 2 мая 2017 года по делу «Клименко против России»).

4.2. С жилым помещением, истребуемым его собственником из владения гражданина, связаны не только конституционно значимые имущественные интересы этого гражданина как добросовестного приобретателя, но и конституционные гарантии реализации им права на жилище, закрепленные статьей 40 Конституции Российской Федерации. Те же гарантии предоставляются гражданам, истребующим выбывшие из их владения жилые помещения в целях защиты своих и членов своей семьи имущественных и неимущественных интересов.

Интерес же публично-правового образования, которое истребует выморочное жилое помещение с целью включения его в соответствующий (государственный или муниципальный) жилищный фонд социального использования (пункт 2 статьи 1151 ГК Российской Федерации) для последующего предоставления по предусмотренным законом основаниям, например по договору социального найма в порядке очереди, лицу, которое на момент истребования жилого помещения не персонифицировано, существенно отличается от интереса конкретного собственника-гражданина, который истребует выбывшее из его владения жилое помещение: в делах, где отсутствует конкретное лицо, для реализации потребности в жилище которого истребуется жилое помещение, именно этот — публичный — интерес противопоставляется частным имущественным и неимущественным интересам конкретного добросовестного приобретателя жилого помещения.

На указанное различие обращал внимание Европейский Суд по правам человека, полагающий, что при истребовании имущества публичным собственником в порядке пункта 1 статьи 302 ГК Российской Федерации нет связанного с конкретным жилым помещением частного интереса, который

был бы под угрозой; подразумеваемые выгодоприобретатели, находящиеся в очереди на получение жилого помещения по договору социального найма, не достаточно индивидуализированы, чтобы их интересы противопоставлялись интересам приобретателя; в любом случае ни один гражданин из числа лиц, состоявших в очереди, не мог иметь той же связи с конкретным жилым помещением, что и приобретатель, и едва ли имел особый интерес, связанный с данным жилым помещением, по сравнению с аналогичным интересом приобретателя (постановление от 6 декабря 2011 года по делу «Гладышева против России»).

4.3. Признание и защита равным образом всех форм собственности (статья 8, часть 2, Конституции Российской Федерации) не исключает различий в правовом режиме частной и публичной собственности, обусловленных в том числе особенностями осуществления и защиты прав на объекты, находящиеся в частной или публичной собственности: если для граждан и юридических лиц действует принцип автономного усмотрения самого правообладателя, лишь бы таковое не нарушало прав и законных интересов других лиц, то для публичного собственника могут действовать соответствующие ограничения, которые вытекают из специфики его правового статуса, проявляющейся в том числе при его участии в гражданских правоотношениях, и предполагают осуществление возложенных на него полномочий в конституционно установленных целях (Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 30 июня 2006 года № 8-П).

Соответственно, эффективной гарантией соблюдения баланса частных и публичных интересов при разрешении споров о защите права собственности по искам публично-правовых образований к гражданам или юридическим лицам может считаться только развитая система законодательства с четкими и ясными нормами, которые могли бы рассматриваться как действенный механизм гражданско-правовой охраны интересов частных собственников и добросовестных приобретателей от возможного произвола и злоупотреблений публичной власти в отношениях, связанных с правами на недвижимое имущество. Между тем в действующем правовом регулировании отсутствуют специальные нормы, конкретизирующие условия истребования жилых помещений от добросовестных приобретателей, указанных в Едином государственном реестре недвижимости в качестве собственников этих жилых помещений в установленном законом порядке, по искам публично-правовых образований, что предопределяет разрешение органами судебной власти соответствующих споров на основании положений статьи 302 ГК Российской Федерации.

Суды, следуя предписаниям гражданского законодательства, не рассматривают в качестве разрешительного волеизъявления публично-правового образования, направленного на выбытие недвижимого имущества из владения публичного собственника, акт государственной регистрации права на это имущество, хотя именно данным актом подтверждается законность сделки, совершенной изначально неуправомоченным отчуждателем недвижимого имущества с третьим лицом, как основания регистрации его в качестве собственника этого имущества и, соответственно, законность сделок каждого последующего отчуждателя с конечным добросовестным приобретателем. Правоподтверждающее значение государственной регистрации прав на объекты недвижимости и ее значимость как гарантии правовой определенности в обороте недвижимости, позволяющей его участникам соизмерять собственное поведение и предвидеть последствия такового в условиях неизменности официально признанного статуса правообладателей, неоднократно подчеркивал Конституционный Суд Российской Федерации (постановления от 14 мая 2012 года № 11-П, от 4 июня 2015 года № 13-П и др.).

Государство в лице уполномоченных законом органов и должностных лиц, действующих при осуществлении процедуры государственной регистрации прав на недвижимое имущество на основе принципов проверки законности оснований регистрации, публичности и достоверности государственного реестра (абзац второй пункта 1 статьи 8¹ ГК Российской Федерации), подтверждает тем самым законность совершения сделки по отчуждению объекта недвижимости. Проверка же соблюдения закона при совершении предшествующих сделок с недвижимым имуществом со стороны приобретателя этого имущества – в отличие от государства в лице органа, осуществляющего государственную регистрацию прав на недвижимое имущество и сделок с ним, – зачастую существенно затруднена или невозможна. Тем более в неравных условиях находятся публично-правовое образование как собственник жилого помещения, являющегося выморочным имуществом, и его добросовестный приобретатель, возможности которых по выявлению противоправных действий, приведших к тому, что жилое помещение выбывает из владения собственника помимо его воли, далеко не одинаковы.

Европейский Суд по правам человека прямо указывал на то, что истребование жилого помещения по иску публично-правового образования при условии неоднократной проверки самими органами публичной власти в ходе административных процедур регистрации прав на недвижимость правоустанавливающих документов и сделок, заключенных в отношении соответствующего объекта, влечет непропорциональное вмешательство в осуществление права собственности на жилище, если органы публичной власти изначально знали о статусе жилого помещения как выморочного имущества, но не предприняли своевременных мер для получения правового титула и защиты своих прав на него (постановление от 13 сентября 2016 года по делу «Кириллова против России»); при наличии широкого перечня контрольно-разрешительных органов и большого числа совершенных регистрационных действий с объектом недвижимости никакой сторонний покупатель квартиры не должен брать на себя риск лишения права владения в связи с недостатками, которые должны были быть устранены посредством специально разработанных процедур самим государством, причем для этих целей не имеют значения различия между государственными органами власти, принявшими участие в совершении отдельных регистрационных действий в отношении недвижимости, по их иерархии и компетенции (постановление от 6 декабря 2011 года по делу «Гладышева против России»).

Необходимость обеспечения реального и эффективного действия института государственной регистрации на основе принципов, перечисленных в абзаце втором пункта 1 статьи 8¹ ГК Российской Федерации, не может не приниматься во внимание при истолковании норм об истребовании имущества из чужого незаконного владения, что должно предполагать особые условия (ограничения) виндикации недвижимого имущества, перешедшего в собственность публично-правового образования в порядке наследования по закону как выморочное, по иску публичного собственника, ссылающегося на то, что данное имущество выбыло из его владения помимо его воли. Соответственно, возможность истребования жилого помещения, являвшегося выморочным имуществом, не должна предоставляться публично-правовому образованию – собственнику данного имущества на тех же условиях, что и гражданам и юридическим лицам. При разрешении соответствующих споров существенное значение следует придавать как факту государственной регистрации права собственности на данное жилое помещение за лицом, не имевшим права его отчуждать, так и оценке действий (бездействия) публичного собственника в лице уполномоченных органов, на которые возложена компетенция по оформлению выморочного имущества и распоряжению им. При этом действия (бездействие) публичного собственника под-

лежат оценке при определении того, было ли спорное жилое помещение из его владения фактически помимо его воли или по его воле. Иное означало бы неправомерное ограничение и умаление права добросовестных приобретателей и тем самым — нарушение конституционных гарантий права собственности и права на жилище.

Кроме того, для достижения справедливого баланса интересов сторон соответствующих правоотношений необходимо иметь в виду, что выморочное имущество поступает в собственность публично-правового образования не в результате каких-либо его действий как участника гражданского оборота, который создает имущество или приобретает его на основании сделки, а при наступлении указанных в законе обстоятельств, т. е. независимо от действий или намерений самого публично-правового образования, и что политико-правовым мотивом для установления такого регулирования выступает стремление государства избежать появления бесхозного имущества. Поэтому отказ в истребовании жилого помещения от гражданина, который возмездно приобрел это жилое помещение, по иску публично-правового образования не может быть признан несовместимым с конституционным принципом справедливости.

Исходя из изложенного и руководствуясь статьями 71, 72, 74, 75, 78, 79, 87 и 100 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации», Конституционный Суд Российской Федерации

п о с т а н о в и л :

1. Признать положение пункта 1 статьи 302 ГК Российской Федерации соответствующим Конституции Российской Федерации в той мере, в какой им предусматривается право собственника истребовать принадлежащее ему имущество от добросовестного приобретателя в случае, когда это имущество было изъято из владения собственника помимо его воли.

2. Признать положение пункта 1 статьи 302 ГК Российской Федерации не соответствующим Конституции Российской Федерации, ее статьям 8 (часть 2), 19 (части 1 и 2), 35 (части 1 и 2) и 55 (часть 3), в той мере, в какой оно допускает истребование как из чужого незаконного владения жилого помещения, являвшегося выморочным имуществом, от его добросовестного приобретателя, который при возмездном приобретении этого жилого помещения полагался на данные Единого государственного реестра недвижимости и в установленном законом порядке зарегистрировал право собственности на него, по иску соответствующего публично-правового образования в случае, когда данное публично-правовое образование не предприняло — в соответствии с требованиями разумности и осмотрительности при контроле над выморочным имуществом — своевременных мер по его установлению и надлежащему оформлению своего права собственности на это имущество.

3. Правоприменительные решения по делу гражданина Дубовца Александра Николаевича, вынесенные на основании пункта 1 статьи 302 ГК Российской Федерации в той мере, в какой он признан настоящим Постановлением не соответствующим Конституции Российской Федерации, подлежат пересмотру в установленном порядке.

4. Настоящее Постановление окончательно, не подлежит обжалованию, вступает в силу немедленно после провозглашения, действует непосредственно и не требует подтверждения другими органами и должностными лицами.

5. Настоящее Постановление подлежит незамедлительному опубликованию в «Российской газете», «Собрании законодательства Российской Федерации» и на «Официальном интернет-портале правовой информации» (www.pravo.gov.ru). Постановление должно быть опубликовано также в «Вестнике Конституционного Суда Российской Федерации».

**ПОСТАНОВЛЕНИЕ
КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

27 июня
2017 года,
город Санкт-
Петербург

№ 17-П

по делу о проверке конституционности абзаца первого пункта 1 статьи 17 Федерального закона «Об обязательном страховании гражданской ответственности владельцев транспортных средств» в связи с запросом мирового судьи судебного участка № 1 Выксунского судебного района Нижегородской области

Конституционный Суд Российской Федерации в составе Председателя В. Д. Зорькина, судей К. В. Арановского, А. И. Бойцова, Н. С. Бондаря, Г. А. Гаджиева, Ю. М. Данилова, Л. М. Жарковой, С. М. Казанцева, С. Д. Князева, А. Н. Кокотова, Л. О. Красавчиковой, С. П. Маврина, Н. В. Мельникова, Ю. Д. Рудкина, О. С. Хохряковой, В. Г. Ярославцева, руководствуясь статьей 125 (часть 4) Конституции Российской Федерации, пунктом 3¹ части первой, частями третьей и четвертой статьи 3, частью первой статьи 21, статьями 36, 47¹, 74, 86, 101, 102 и 104 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации»,

рассмотрел в заседании без проведения слушания дело о проверке конституционности абзаца первого пункта 1 статьи 17 Федерального закона «Об обязательном страховании гражданской ответственности владельцев транспортных средств».

Поводом к рассмотрению дела явился запрос мирового судьи судебного участка № 1 Выксунского судебного района Нижегородской области. Основанием к рассмотрению дела явилась обнаружившаяся неопределенность в вопросе о том, соответствует ли Конституции Российской Федерации оспариваемое заявителем законоположение.

Заслушав сообщение судьи-докладчика С. П. Маврина, исследовав представленные документы и иные материалы, Конституционный Суд Российской Федерации

у с т а н о в и л :

1. Согласно абзацу первому пункта 1 статьи 17 Федерального закона от 25 апреля 2002 года № 40-ФЗ «Об обязательном страховании гражданской ответственности владельцев транспортных средств» инвалидам (в том числе детям-инвалидам), имеющим транспортные средства в соответствии с медицинскими показаниями, или их законным представителям предоставляется компенсация в размере 50 процентов от уплаченной ими страховой премии по договору обязательного страхования.

Конституционность приведенного законоположения оспаривается в запросе мирового судьи судебного участка № 1 Выксунского судебного района Нижегородской области, в производстве которого находится гражданское дело по иску гражданки Н. Е. Бирюковой к государственному казенному учреждению Нижегородской области «Управление социальной защиты на-

селения города Выкса» о взыскании денежной компенсации в размере 50 процентов от уплаченной истцей страховой премии по договору обязательного страхования гражданской ответственности владельцев транспортных средств, заключенному ею с ООО «Страховая компания «СЕРВИС-РЕЗЕРВ»». Как следует из представленных материалов, указанный орган социальной защиты населения, ссылаясь на пункт 1 статьи 17 Федерального закона «Об обязательном страховании гражданской ответственности владельцев транспортных средств», отказал Н. Е. Бирюковой – матери двоих малолетних детей-инвалидов, нуждающихся по медицинским показаниям в обеспечении транспортным средством, в выплате предусмотренной названным законоположением компенсации, поскольку владельцем транспортного средства является не ребенок-инвалид, а сама Н. Е. Бирюкова как его законный представитель.

Придя к выводу о наличии неопределенности в вопросе о конституционности подлежащего применению в данном гражданском деле абзаца первого пункта 1 статьи 17 Федерального закона «Об обязательном страховании гражданской ответственности владельцев транспортных средств», мировой судья судебного участка № 1 Выксунского судебного района Нижегородской области определением от 16 февраля 2017 года приостановил производство по делу и обратился в Конституционный Суд Российской Федерации с запросом в порядке статьи 125 (часть 4) Конституции Российской Федерации. Как утверждает заявитель, оспариваемое им законоположение противоречит статьям 2, 7 (части 1 и 2) и 39 (часть 1) Конституции Российской Федерации, поскольку допускает такое его истолкование в правоприменительной практике, которое препятствует частичному возмещению затрат законных представителей нуждающихся по медицинским показаниям в обеспечении транспортным средством детей-инвалидов на страхование гражданской ответственности владельцев транспортных средств в случаях, когда транспортное средство принадлежит не ребенку-инвалиду, а его законному представителю.

Соответственно, с учетом требований статей 74, 101 и 102 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» абзац первый пункта 1 статьи 17 Федерального закона «Об обязательном страховании гражданской ответственности владельцев транспортных средств» является предметом рассмотрения Конституционного Суда Российской Федерации по настоящему делу в той мере, в какой содержащееся в нем положение служит правовым основанием для решения вопроса о выплате имеющим транспортные средства законным представителям детей-инвалидов, нуждающихся по медицинским показаниям в обеспечении транспортным средством, денежной компенсации в размере 50 процентов страховой премии, уплаченной ими по договору обязательного страхования гражданской ответственности владельцев транспортных средств.

2. Провозглашая человека, его права и свободы высшей ценностью, а признание, соблюдение и защиту прав и свобод человека и гражданина – обязанностью государства, Конституция Российской Федерации устанавливает, что Россия является демократическим правовым и социальным государством, в котором права и свободы человека и гражданина определяют смысл, содержание и применение законов и обеспечиваются правосудием, а политика которого – исходя из ответственности перед нынешним и будущими поколениями, стремления обеспечить их благополучие и процветание – направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека (преамбула; статья 1, часть 1; статья 2; статья 7, часть 1; статьи 17 и 18). При этом в Российской Федерации как социальном государстве обеспечивается государственная поддержка инвалидов, устанав-

ливаются государственные пенсии, пособия и иные гарантии социальной защиты и каждому гарантируется социальное обеспечение, в том числе в случае инвалидности (статья 7, часть 2; статья 39, часть 1, Конституции Российской Федерации).

Право инвалидов на экономическое и социальное обеспечение и на удовлетворительный уровень жизни провозглашено в Декларации о правах инвалидов (принята Генеральной Ассамблеей ООН 9 декабря 1975 года). Наряду с этим в Стандартных правилах обеспечения равных возможностей для инвалидов (приняты Генеральной Ассамблеей ООН 20 декабря 1993 года) подчеркивается право инвалидов на равные с другими гражданами возможности и на равное улучшение условий жизни в результате экономического и социального развития (пункт 6). Ратифицированная Российской Федерацией и являющаяся составной частью ее правовой системы в силу статьи 15 (часть 4) Конституции Российской Федерации Конвенция о правах инвалидов (принята Генеральной Ассамблеей ООН 13 декабря 2006 года) также признает за инвалидами право на достаточный жизненный уровень и социальную защиту, включая меры по оказанию инвалидам помощи для удовлетворения нужд, связанных с инвалидностью (статья 28), а в отношении детей-инвалидов возлагает на государство обязанность по обеспечению таким лицам возможности полноценного осуществления всех прав человека и основных свобод наравне с другими детьми (преамбула, статья 7). Кроме того, право детей с ограниченными возможностями на полноценную жизнь в условиях, обеспечивающих их достоинство, способствующих их уверенности в себе и облегчающих им активное участие в жизни общества, закреплено Конвенцией о правах ребенка (одобрена Генеральной Ассамблеей ООН 20 ноября 1989 года), которая, признавая особые нужды таких детей и их потребность в особой заботе, говорит о необходимости оказания им и лицам, осуществляющим уход за ними, помощи с целью обеспечения эффективного доступа к услугам в области образования, профессиональной подготовки, медицинского обслуживания, восстановления здоровья, подготовки к трудовой деятельности и доступа к средствам отдыха и тем самым — вовлечения детей с ограниченными возможностями в социальную жизнь и достижения развития их личности, включая культурное и духовное развитие (статья 23).

В силу приведенных положений Конституции Российской Федерации и международно-правовых актов при осуществлении правового регулирования общественных отношений с участием инвалидов, включая детей-инвалидов, необходимо учитывать их интересы и потребности как лиц, нуждающихся в повышенной социальной защите, что предполагает создание специальных правовых механизмов, имеющих целью предоставление инвалидам дополнительных преимуществ и гарантирующих им право на равные с другими гражданами возможности при реализации конституционных прав (Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 1 июля 2014 года № 20-П). При регулировании отношений в сфере социальной защиты инвалидов федеральный законодатель вправе также предусмотреть отдельные меры социальной поддержки для лиц, осуществляющих социально значимую функцию воспитания и ухода за детьми-инвалидами, связанную с повышенными психологическими и эмоциональными нагрузками, а также физическими и материальными затратами, с тем чтобы определенным образом компенсировать соответствующие обременения, возникающие у таких лиц в связи с необходимостью обеспечения ими особых нужд и потребностей детей-инвалидов, обусловленных их возрастом и состоянием здоровья.

3. В соответствии с Федеральным законом от 24 ноября 1995 года № 181-ФЗ «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации» ин-

валидом признается лицо, которое имеет нарушение здоровья со стойким расстройством функций организма, обусловленное заболеваниями, последствиями травм или дефектами, приводящее к ограничению жизнедеятельности, т. е. полной либо частичной утрате лицом способности или возможности осуществлять самообслуживание, самостоятельно передвигаться, ориентироваться, общаться, контролировать свое поведение, обучаться и заниматься трудовой деятельностью, и вызывающее необходимость его социальной защиты; в зависимости от степени расстройства функций организма лицам, признанным инвалидами, устанавливается группа инвалидности, а лицам в возрасте до 18 лет устанавливается категория «ребенок-инвалид» (части первая – третья статьи 1).

Реализуя свои полномочия в сфере социальной защиты инвалидов, федеральный законодатель установил систему мер социальной поддержки, обеспечивающих инвалидам условия для преодоления, замещения (компенсации) ограничений жизнедеятельности и направленных на создание им равных с другими гражданами возможностей участия в жизни общества. Такого рода гарантированные государством меры предусмотрены как Федеральным законом «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации», так и другими федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации. Кроме того, поскольку социальная защита, включая социальное обеспечение, находится в совместном ведении Российской Федерации и ее субъектов (статья 72, пункты «б», «ж» части 1, Конституции Российской Федерации), субъекты Российской Федерации также вправе вводить для отдельных категорий граждан, в том числе инвалидов, дополнительные меры социальной поддержки, предоставляемые за счет средств бюджета соответствующего субъекта Российской Федерации (часть первая статьи 3 Федерального закона «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации», подпункт 24 пункта 2 статьи 26³ и часть третья статьи 26³⁻¹ Федерального закона от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»). При этом в силу статьи 76 (части 2 и 5) Конституции Российской Федерации законы и иные нормативные правовые акты, которыми устанавливаются такие дополнительные меры, не могут противоречить федеральным законам, принятым по предметам совместного ведения.

3.1. К числу федеральных законов, в которых содержатся нормы, устанавливающие меры социальной поддержки инвалидов, относится Федеральный закон «Об обязательном страховании гражданской ответственности владельцев транспортных средств», пункт 1 статьи 17 которого предусматривает предоставление инвалидам (в том числе детям-инвалидам), имеющим транспортные средства в соответствии с медицинскими показаниями, или их законным представителям компенсации в размере 50 процентов от уплаченной ими страховой премии по договору обязательного страхования при условии использования транспортного средства лицом, имеющим право на такую компенсацию, и наряду с ним не более чем двумя водителями (абзацы первый и второй); полномочия по выплате инвалидам таких компенсаций, являющихся расходным обязательством Российской Федерации, передаются органам государственной власти субъектов Российской Федерации, а средства на реализацию этих полномочий предусматриваются в федеральном бюджете в виде субвенций (абзацы третий – пятый); порядок расходования и учета средств на предоставление субвенций устанавливается Правительством Российской Федерации (абзац восьмой).

Во исполнение данного предписания Правительство Российской Федерации постановлением от 19 августа 2005 года № 528 утвердило Правила

предоставления из федерального бюджета субвенций бюджетам субъектов Российской Федерации на реализацию полномочий по выплате инвалидам (в том числе детям-инвалидам), имеющим транспортные средства в соответствии с медицинскими показаниями, или их законным представителям компенсации уплаченной ими страховой премии по договору обязательного страхования гражданской ответственности владельцев транспортных средств, согласно пункту 5 которых правила выплаты инвалидам компенсации страховых премий устанавливаются нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации.

В Нижегородской области таким нормативным правовым актом являются утвержденные постановлением Правительства Нижегородской области от 7 ноября 2005 года № 287 Правила выплаты инвалидам (в том числе детям-инвалидам), имеющим транспортные средства в соответствии с медицинскими показаниями (инвалидам войны I группы по зрению или без обеих рук, получившим транспортные средства через органы социальной защиты населения, без медицинских показаний), или их законным представителям компенсации уплаченной ими страховой премии по договору обязательного страхования гражданской ответственности владельцев транспортных средств.

Согласно указанным Правилам компенсации предоставляются инвалидам (в том числе детям-инвалидам), имеющим транспортные средства в соответствии с медицинскими показаниями, инвалидам войны I группы по зрению или без обеих рук, обеспеченным транспортным средством в соответствии с законодательством Российской Федерации бесплатно или на льготных условиях, или их законным представителям при условии использования транспортного средства лицом, имеющим право на такую компенсацию, и наряду с ним не более чем двумя водителями, указанными в договоре обязательного страхования гражданской ответственности владельцев транспортных средств (пункт 2); при этом к заявлению о назначении компенсации прилагаются копия страхового полиса обязательного страхования гражданской ответственности владельца транспортного средства, копия квитанции об уплате страховой премии по договору, копия паспорта транспортного средства, выписанного на имя получателя страховой премии, а также копия документа учреждения медико-социальной экспертизы о нуждаемости получателя страховой премии в обеспечении специальным транспортным средством (для инвалидов войны I группы по зрению или без обеих рук – копия справки учреждения медико-социальной экспертизы об установлении инвалидности и удостоверения о праве на льготы) (пункт 6).

Как следует из материалов запроса и документов, дополнительно полученных Конституционным Судом Российской Федерации, органы социальной защиты населения Нижегородской области, решая на основании приведенных нормативных положений в их системном единстве вопрос о назначении компенсации части страховой премии, уплаченной по договору обязательного страхования гражданской ответственности владельцев транспортных средств, исходят из того, что законному представителю ребенка-инвалида она может быть выплачена лишь при условии, что владельцем транспортного средства, указанным в паспорте транспортного средства и свидетельстве о его государственной регистрации, является сам ребенок-инвалид, нуждающийся в транспортном средстве в соответствии с медицинскими показаниями.

Между тем данная мера социальной поддержки, круг лиц, имеющих право на ее получение, а также условия ее предоставления установлены Федеральным законом «Об обязательном страховании гражданской ответственности владельцев транспортных средств». Органы же государственной

власти субъекта Российской Федерации при осуществлении самостоятельного регулирования отношений по выплате соответствующей компенсации не вправе выходить за пределы предоставленных им полномочий, в частности изменять круг лиц, имеющих право на ее получение, и устанавливать дополнительные условия реализации инвалидами (в том числе детьми-инвалидами) или их законными представителями права на предоставление данной меры социальной поддержки.

3.2. Для инвалидов использование транспортного средства является одним из важнейших условий обеспечения их жизнедеятельности, поскольку транспортное средство призвано компенсировать ограничение способности указанных лиц к передвижению и обеспечить удовлетворение их повседневных потребностей в проезде к социально значимым учреждениям (здравоохранения, образования, культуры и т. п.) и другим объектам и тем самым способствовать их адаптации к бытовой, общественной, профессиональной и иной деятельности.

Наличие медицинских показаний для использования транспортных средств в целях реабилитации инвалидов (детей-инвалидов) устанавливается федеральными государственными учреждениями медико-социальной экспертизы, к функциям которых в числе прочего относится разработка индивидуальных программ реабилитации, абилитации инвалидов, включая определение видов, форм, сроков и объемов мероприятий по медицинской, социальной и профессиональной реабилитации (пункт 2 части третьей статьи 8 Федерального закона «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации»; подпункт «б» пункта 5 Порядка организации и деятельности федеральных государственных учреждений медико-социальной экспертизы, утвержденного приказом Министерства труда и социальной защиты Российской Федерации от 11 октября 2012 года № 310н).

В соответствии с Федеральным законом «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации» в первоначальной редакции инвалиды, имеющие соответствующие медицинские показания, обеспечивались автотранспортными средствами бесплатно или на льготных условиях; дети-инвалиды, достигшие пятилетнего возраста и страдающие нарушением функций опорно-двигательного аппарата, обеспечивались автотранспортными средствами на тех же условиях с правом управления этими транспортными средствами взрослыми членами семьи; при этом техническое обеспечение и ремонт автотранспортных средств, принадлежащих инвалидам, осуществлялись вне очереди на льготных условиях и в порядке, установленных Правительством Российской Федерации, а инвалидам и родителям детей-инвалидов компенсировались расходы, связанные с эксплуатацией специальных автотранспортных средств; инвалидам, имеющим соответствующие медицинские показания для бесплатного получения автотранспортного средства, но не получившим его, а также по их желанию вместо получения автотранспортного средства предоставлялась ежегодная денежная компенсация транспортных расходов (часть пятая – восьмая статьи 30).

Федеральным законом от 23 октября 2003 года № 132-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Российской Федерации по вопросам реабилитации инвалидов» Федеральный закон «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации» был дополнен статьей 11¹, которой средства для передвижения (в том числе транспортные средства с ручным управлением) были отнесены к техническим средствам реабилитации инвалидов, а часть восьмая его статьи 30 была изложена в новой редакции, предусматривающей, что ежегодная денежная компенсация расходов, связанных с эксплуатацией транспортных средств, выплачивается как инвалидам (в том числе детям-инвалидам), обеспеченным таки-

ми транспортными средствами в соответствии с данным Федеральным законом, так и гражданам, относящимся к той же категории, имеющим соответствующие медицинские показания, но приобретшим транспортные средства за собственный счет.

В связи с введением Федеральным законом от 22 августа 2004 года № 122-ФЗ «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием федеральных законов “О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон “Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации” и “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации”» новой системы предоставления мер социальной поддержки отдельным категориям граждан инвалиды утратили право на получение транспортных средств и материальных компенсаций за них из средств федерального бюджета, а средства для передвижения (в том числе транспортные средства с ручным управлением) были исключены из предусмотренного Федеральным законом «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации» перечня технических средств реабилитации инвалидов (пункты 10 и 28 статьи 63 Федерального закона от 22 августа 2004 года № 122-ФЗ).

В настоящее время, как следует из статьи 10 Федерального закона «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации», государство гарантирует инвалидам проведение реабилитационных мероприятий, получение технических средств и услуг за счет средств федерального бюджета в объеме, предусмотренном Федеральным перечнем реабилитационных мероприятий, технических средств реабилитации и услуг, предоставляемых инвалиду (утвержден распоряжением Правительства Российской Федерации от 30 декабря 2005 года № 2347-р), в который транспортные средства не включены. Вместе с тем, поскольку согласно части третьей статьи 11 названного Федерального закона индивидуальная программа реабилитации или абилитации инвалида (ребенка-инвалида) может содержать как реабилитационные мероприятия, предоставляемые инвалиду с освобождением от платы в соответствии с указанным Федеральным перечнем, так и реабилитационные мероприятия, технические средства реабилитации и услуги, в оплате которых принимает участие сам инвалид либо другие лица или организации независимо от организационно-правовых форм и форм собственности, федеральные государственные учреждения медико-социальной экспертизы правомочны включать в индивидуальные программы реабилитации или абилитации инвалидов (детей-инвалидов) все необходимые им по медицинским показаниям реабилитационные мероприятия. Что касается транспортных средств, то в соответствующую индивидуальную программу может быть внесено заключение о наличии медицинских показаний для приобретения инвалидом (ребенком-инвалидом) транспортного средства за собственный счет либо за счет других разрешенных источников (письма Министерства здравоохранения и социального развития Российской Федерации от 25 марта 2005 года № 1353-ВС и Министерства труда и социальной защиты Российской Федерации от 15 сентября 2015 года № 13-5/В-1367).

3.3. Учитывая значимость транспортного средства для обеспечения жизнедеятельности инвалидов и с целью смягчения для тех из них, кто нуждается в транспортных средствах по медицинским показаниям, финансового бремени, с которым сопряжено исполнение владельцами транспортных средств обязанности по страхованию риска своей гражданской ответственности, федеральный законодатель, вводя обязательное страхование гражданской ответственности владельцев транспортных средств, предусмотрел

предоставление инвалидам, имеющим транспортные средства, компенсации в размере 50 процентов от уплаченной ими по договору страховой премии.

Изначально данная мера социальной поддержки предоставлялась исключительно инвалидам, получившим транспортные средства через органы социальной защиты населения, и при условии использования транспортного средства лицом, имеющим на нее право, и еще не более чем одним водителем (абзац первый пункта 1 статьи 17 Федерального закона «Об обязательном страховании гражданской ответственности владельцев транспортных средств» в первоначальной редакции). Поскольку с 1 января 2005 года инвалиды утратили право на обеспечение транспортными средствами через органы социальной защиты бесплатно или на льготных условиях, круг лиц, имеющих право на получение компенсации в размере 50 процентов от уплаченной страховой премии по договору обязательного страхования гражданской ответственности владельцев транспортных средств, а также условия, при которых эта компенсация может быть выплачена, были изменены.

Как следует из абзаца первого пункта 1 статьи 17 Федерального закона «Об обязательном страховании гражданской ответственности владельцев транспортных средств» в ныне действующей редакции, к числу получателей компенсации части страховой премии, уплаченной по договору обязательного страхования, в настоящее время относятся не только взрослые инвалиды, но и дети-инвалиды, а также законные представители инвалидов (детей-инвалидов). Условиями же для возникновения у инвалидов (детей-инвалидов) или их законных представителей права на получение названной компенсации являются, во-первых, нуждаемость инвалида (ребенка-инвалида) в транспортном средстве в соответствии с медицинскими показаниями и, во-вторых, использование его лицом, имеющим право на такую компенсацию, и наряду с ним не более чем двумя водителями.

Таким образом, компенсация части страховой премии, уплаченной по договору обязательного страхования гражданской ответственности владельцев транспортных средств, будучи по своему целевому назначению средством возмещения материальных потерь, возникающих в связи с исполнением владельцем транспортного средства, используемого для обеспечения нужд инвалида (ребенка-инвалида) в соответствии с медицинскими показаниями, обязанности по страхованию риска своей гражданской ответственности, является мерой социальной поддержки, которая распространяется на все категории граждан, признанных в установленном порядке инвалидами, включая детей-инвалидов, и на их законных представителей.

3.4. В соответствии с Семейным кодексом Российской Федерации защита прав и законных интересов ребенка, т. е. лица, не достигшего возраста восемнадцати лет (совершеннолетия), осуществляется в первую очередь его родителями, являющимися законными представителями ребенка и выступающими в защиту его прав и интересов в отношениях с любыми физическими и юридическими лицами без специальных полномочий (пункт 1 статьи 54, пункт 1 статьи 56 и пункт 1 статьи 64). При этом закрепленный в данном Кодексе принцип приоритетного обеспечения интересов детей их родителями (пункт 1 статьи 65) не затрагивает имущественную автономию каждого из них, в силу которой ребенок не имеет права собственности на имущество родителей, а родители не имеют права собственности на имущество ребенка (пункт 4 статьи 60).

Вместе с тем согласно Гражданскому кодексу Российской Федерации способность гражданина своими действиями приобретать и осуществлять гражданские права, создавать для себя гражданские обязанности и исполнять их (гражданская дееспособность) возникает в полном объеме с на-

ступлением совершеннолетия, т. е. по достижении восемнадцатилетнего возраста (пункт 1 статьи 21); за несовершеннолетних, не достигших четырнадцати лет (малолетних), сделки (действия, направленные на установление, изменение или прекращение гражданских прав и обязанностей) могут совершать от их имени только их законные представители, прежде всего родители, которые несут имущественную ответственность по этим сделкам, если не докажут, что обязательство было нарушено не по их вине (пункты 1 и 3 статьи 28); несовершеннолетние в возрасте от четырнадцати до восемнадцати лет, по общему правилу, совершают сделки с письменного согласия своих законных представителей (пункт 1 статьи 26).

Поскольку транспортное средство представляет собой дорогостоящее имущество, приобретение которого не только предполагает совершение необходимых юридически значимых действий, но и влечет возложение на владельца транспортного средства ряда дополнительных обязанностей, связанных с его эксплуатацией и предполагающих распоряжение денежными средствами (обязательное страхование гражданской ответственности, уплата транспортного налога, прохождение технического осмотра и др.), дети-инвалиды, не имеющие, как правило, собственных доходов, могут приобрести необходимые им по медицинским показаниям транспортные средства лишь посредством действий и на средства своих законных представителей. Кроме того, принимая во внимание, что необходимыми условиями для получения права на управление транспортным средством являются достижение определенного возраста (для управления транспортными средствами категории «В», к которым относятся используемые инвалидами легковые автомобили, — 18 лет) и отсутствие медицинских противопоказаний к управлению транспортными средствами (абзац первый пункта 2 статьи 25, абзац первый пункта 1 и абзац третий пункта 2 статьи 26 Федерального закона от 10 декабря 1995 года № 196-ФЗ «О безопасности дорожного движения»), указание в индивидуальной программе реабилитации ребенка-инвалида на его нуждаемость в транспортном средстве предполагает использование приобретенного в целях обслуживания ребенка-инвалида транспортного средства его законным представителем.

С учетом этого транспортные средства, предназначенные для обеспечения проезда детей-инвалидов к социально значимым учреждениям (здравоохранения, образования, культуры и т. п.) и другим объектам, как правило, приобретаются не в собственность детей-инвалидов, не способных в силу возраста (и нередко — состояния здоровья) управлять ими, а в собственность их законных представителей, которые, будучи призванными действовать в интересах детей-инвалидов, обязаны использовать такие транспортные средства — при условии нуждаемости в них детей-инвалидов в соответствии с предусмотренными в их индивидуальных программах реабилитации медицинскими показаниями — именно в целях обслуживания детей-инвалидов.

Вместе с тем законные представители детей-инвалидов, использующие личные транспортные средства для обеспечения их нужд в соответствии с медицинскими показаниями, вне зависимости от того, кто является владельцем транспортного средства — сам ребенок-инвалид либо его законный представитель, выполняя социально значимую функцию ухода за детьми-инвалидами, одновременно в качестве владельцев транспортных средств несут материальные затраты, возникающие в связи с исполнением обязанности по страхованию риска своей гражданской ответственности. Соответственно, при реализации права на получение предусмотренной абзацем первым пункта 1 статьи 17 Федерального закона «Об обязательном страховании гражданской ответственности владельцев транспортных средств» компенса-

ции части страховой премии, уплаченной по соответствующему договору обязательного страхования, те законные представители детей-инвалидов, которые для обеспечения нужд детей-инвалидов используют принадлежащие им самим транспортные средства, притом что нуждаемость детей-инвалидов в транспортном средстве подтверждена медицинскими показаниями, не могут быть поставлены в худшее положение по сравнению с относящимися к той же категории лицами, которые используют в тех же целях транспортные средства, принадлежащие детям-инвалидам.

Следовательно, при решении вопроса о выплате законному представителю ребенка-инвалида, нуждающегося по медицинским показаниям в транспортном средстве, денежной компенсации в размере 50 процентов страховой премии, уплаченной по договору обязательного страхования гражданской ответственности владельцев транспортных средств, возможность получения такой компенсации не может зависеть от того, кто является владельцем транспортного средства, фактически используемого для обеспечения нужд ребенка-инвалида, — сам ребенок-инвалид либо его законный представитель. Иное означало бы использование сугубо формального критерия дифференциации при предоставлении данной меры социальной поддержки, создавало бы необоснованные препятствия при реализации права законных представителей детей-инвалидов, использующих принадлежащие им транспортные средства для обеспечения нужд детей-инвалидов в соответствии с медицинскими показаниями, на получение указанной компенсации и тем самым порождало бы не имеющие разумного оправдания различия между лицами, фактически относящимися к одной категории.

Кроме того, зависимость права на получение указанной компенсации от того, кто является владельцем транспортного средства, фактически используемого для обеспечения нужд ребенка-инвалида, — сам ребенок-инвалид либо его законный представитель, по существу, вынуждала бы последнего при приобретении необходимого ребенку-инвалиду по медицинским показаниям транспортного средства оформлять право собственности на это транспортное средство исключительно на ребенка-инвалида, который не только не имеет денежных средств, достаточных для приобретения и содержания транспортного средства, но и не может в силу возраста и состояния здоровья самостоятельно управлять и пользоваться им, что приводило бы к излишнему обременению законного представителя ребенка-инвалида как непосредственно при приобретении транспортного средства, так и в процессе его последующей эксплуатации.

3.5. Таким образом, абзац первый пункта 1 статьи 17 Федерального закона «Об обязательном страховании гражданской ответственности владельцев транспортных средств» не противоречит Конституции Российской Федерации, поскольку по своему конституционно-правовому смыслу в системе действующего правового регулирования он не предполагает возможности отказа в выплате законному представителю ребенка-инвалида, нуждающегося по медицинским показаниям в транспортном средстве, компенсации в размере 50 процентов от уплаченной страховой премии по договору обязательного страхования гражданской ответственности владельцев транспортных средств лишь на том основании, что владельцем транспортного средства, фактически используемого для обеспечения нужд ребенка-инвалида, является не сам ребенок-инвалид, а его законный представитель.

Иное истолкование указанного законоположения не только нарушало бы конституционные принципы справедливости, юридического равенства, а также правового и социального государства, но и снижало бы эффективность системы мер социальной поддержки детей-инвалидов и лиц, осуществляющих социально значимую функцию воспитания и ухода за ними.

Исходя из изложенного и руководствуясь статьями 6, 47¹, 71, 72, 74, 75, 78, 79 и 100 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации», Конституционный Суд Российской Федерации

п о с т а н о в и л :

1. Признать абзац первый пункта 1 статьи 17 Федерального закона «Об обязательном страховании гражданской ответственности владельцев транспортных средств» не противоречащим Конституции Российской Федерации, поскольку он — по своему конституционно-правовому смыслу в системе действующего правового регулирования — не предполагает возможности отказа в выплате законному представителю ребенка-инвалида, нуждающегося по медицинским показаниям в транспортном средстве, компенсации в размере 50 процентов от уплаченной страховой премии по договору обязательного страхования лишь на том основании, что владельцем транспортного средства, фактически используемого для обеспечения нужд ребенка-инвалида, является не сам ребенок-инвалид, а его законный представитель.

2. Настоящее Постановление окончательно, не подлежит обжалованию, вступает в силу со дня официального опубликования, действует непосредственно и не требует подтверждения другими органами и должностными лицами.

3. Настоящее Постановление подлежит незамедлительному опубликованию в «Российской газете», «Собрании законодательства Российской Федерации» и на «Официальном интернет-портале правовой информации» (www.pravo.gov.ru). Постановление должно быть опубликовано также в «Вестнике Конституционного Суда Российской Федерации».

**ПОСТАНОВЛЕНИЕ
КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

**5 июля
2017 года,
город Санкт-
Петербург**

№ 18-П

по делу о проверке конституционности части 2 статьи 40 Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации» в связи с жалобой администрации муниципального образования городской округ город Сибай Республики Башкортостан

Конституционный Суд Российской Федерации в составе Председателя В. Д. Зорькина, судей К. В. Арановского, А. И. Бойцова, Н. С. Бондаря, Г. А. Гаджиева, Ю. М. Данилова, Л. М. Жарковой, С. М. Казанцева, С. Д. Князева, А. Н. Кокотова, Л. О. Красавчиковой, С. П. Маврина, Н. В. Мельникова, Ю. Д. Рудкина, О. С. Хохряковой, В. Г. Ярославцева, руководствуясь статьей 125 (часть 4) Конституции Российской Федерации, пунктом 3 части первой, частями третьей и четвертой статьи 3, частью первой статьи 21, статьями 36, 47¹, 74, 86, 96, 97 и 99 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации», рассмотрел в заседании без проведения слушания дело о проверке конституционности части 2 статьи 40 Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации».

Поводом к рассмотрению дела явилась жалоба администрации муниципального образования городской округ город Сибай Республики Башкортостан. Основанием к рассмотрению дела явилась обнаружившаяся неопределенность в вопросе о том, соответствует ли Конституции Российской Федерации оспариваемое заявителем законоположение.

Заслушав сообщение судьи-докладчика А. Н. Кокотова, исследовав представленные документы и иные материалы, Конституционный Суд Российской Федерации

у с т а н о в и л :

1. Согласно части 2 статьи 40 Федерального закона от 29 декабря 2012 года № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» организация бесплатной перевозки обучающихся в государственных и муниципальных образовательных организациях, реализующих основные общеобразовательные программы, между поселениями осуществляется учредителями соответствующих образовательных организаций.

1.1. Решением Сибайского городского суда Республики Башкортостан от 17 февраля 2016 года прокурору Баймакского района Республики Башкортостан, обратившемуся в интересах несовершеннолетних граждан, проживающих в деревне Казанка муниципального района Баймакский район Республики Башкортостан и обучающихся в 5–9 классах образовательных организаций в городском округе город Сибай Республики Башкортостан, было отказано в удовлетворении административного искового заявления с требованием возложить на администрацию указанного городского округа обязанность по организации бесплатной перевозки детей из деревни Казанка до соответствующих образовательных организаций и обратно на том ос-

новании, что расстояние между этими муниципальными образованиями превышает санитарные нормы пешеходной доступности образовательных организаций.

Как следует из представленных материалов, после закрытия в общеобразовательной организации, расположенной в деревне Казанка, старших классов (приказ отдела образования администрации муниципального района Баймакский район Республики Башкортостан от 1 апреля 2015 года № 320) учащимся было предложено продолжить обучение в образовательной организации, расположенной в селе Старый Сибай Баймакского района, за которой закреплена территория деревни Казанка. Поскольку здание этой образовательной организации находится в аварийном состоянии и обучение по причине нехватки школьных помещений организовано в две смены, родители несовершеннолетних, проживающих в деревне Казанка, обратились с заявлениями об их принятии в образовательные организации, находящиеся на территории городского округа город Сибай Республики Башкортостан, расстояние до которых от деревни Казанка меньше, чем до образовательной организации в селе Старый Сибай; эти заявления были удовлетворены в связи с наличием в соответствующих образовательных организациях свободных мест. Учитывая указанные обстоятельства, суд первой инстанции пришел к выводу, что возложение обязанности по организации бесплатной перевозки детей, проживающих в одном муниципальном образовании, на администрацию другого муниципального образования, где расположены образовательные организации, в которых обучаются эти дети, повлечет нецелевое расходование бюджетных средств, т. е. создаст для одних граждан более благоприятные условия за счет ограничения прав и интересов других, что недопустимо.

Отменяя решение Сибайского городского суда Республики Башкортостан от 17 февраля 2016 года, суд апелляционной инстанции согласился с доводами прокурора, ссылавшегося на то, что в образовательной организации, расположенной в деревне Казанка, отсутствуют старшие классы, а расстояние от нее до села Старый Сибай и других населенных пунктов, где расположены образовательные организации, имеющие пришкольные интернаты для постоянного проживания обучающихся, существенно превышает расстояние до образовательных организаций городского округа город Сибай; при этом транспортное сообщение между деревней Казанка и городским округом город Сибай, а также селом Старый Сибай отсутствует (апелляционное определение судебной коллегии по административным делам Верховного Суда Республики Башкортостан от 20 июня 2016 года). В передаче кассационной жалобы администрации муниципального образования городской округ город Сибай Республики Башкортостан для рассмотрения в судебном заседании Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда Российской Федерации отказано определением судьи Верховного Суда Российской Федерации от 23 декабря 2016 года.

1.2. В силу статей 74, 96 и 97 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» Конституционный Суд Российской Федерации по жалобам объединений граждан, в том числе муниципальных образований как территориальных объединений граждан, коллективно реализующих на основании Конституции Российской Федерации право на осуществление местного самоуправления, проверяет конституционность закона или отдельных его положений в той части, в какой они были применены в деле заявителя, рассмотрение которого завершено в суде, и затрагивают конституционные права и свободы, на нарушение которых указывается в жалобе; Конституционный Суд Российской Федерации принимает постановление только по предмету, указанному в жалобе, и лишь в

отношении той части акта, конституционность которой подвергается сомнению, оценивая при этом как буквальный смысл рассматриваемых законоположений, так и смысл, придаваемый им официальным и иным толкованием или сложившейся правоприменительной практикой, а также исходя из их места в системе норм.

Нарушение оспариваемым законоположением требований Конституции Российской Федерации, ее статей 130 (часть 1), 131 (часть 1) и 133, администрация муниципального образования городской округ город Сибай Республики Башкортостан усматривает в том, что оно позволяет возлагать на органы местного самоуправления муниципального образования, являющегося учредителем образовательной организации, реализующей основные общеобразовательные программы, обязанность по организации бесплатной перевозки обучающихся в ней лиц, зарегистрированных по месту жительства и фактически проживающих на территории другого муниципального образования.

Соответственно, часть 2 статьи 40 Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации» является предметом рассмотрения Конституционного Суда Российской Федерации по настоящему делу постольку, поскольку на ее основании решается вопрос о принадлежности конкретно-му муниципальному образованию обязанности по организации бесплатной перевозки обучающихся до образовательных организаций, реализующих основные общеобразовательные программы, и обратно, включая финансовое обеспечение расходов на осуществление данной обязанности.

2. Конституция Российской Федерации провозглашает Российскую Федерацию правовым социальным государством, которое гарантирует равенство прав и свобод человека и гражданина и политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека, в том числе путем обеспечения государственной поддержки семьи, материнства, отцовства и детства, установления пособий и иных гарантий социальной защиты (статья 1, часть 1; статьи 7 и 18; статья 19, части 1 и 2; статья 21, часть 1).

Одной из важнейших функций социального государства, в осуществлении которых участвуют все уровни публичной власти – Российская Федерация, субъекты Российской Федерации и местное самоуправление, является обеспечение права каждого на образование на основе конституционного принципа равенства. Закрепляя в статье 43 (части 1 и 2) право на образование и право на общедоступное и бесплатное основное общее образование в государственных или муниципальных образовательных учреждениях как его элемент, Конституция Российской Федерации определяет и систему гарантирования этого права, предполагающую – исходя из конституционного требования общедоступности основного общего образования независимо от места жительства – обязанность как государства, так и муниципальных образований сохранять в достаточном количестве имеющиеся общеобразовательные учреждения и при необходимости расширять их сеть.

Называя в числе основ конституционного строя Российской Федерации в качестве необходимой формы осуществления народом своей власти местное самоуправление, которое в Российской Федерации признается и гарантируется и в пределах своих полномочий самостоятельно, Конституция Российской Федерации, раскрывая содержание этих полномочий, закрепляет, в частности, что местное самоуправление обеспечивает самостоятельное решение населением вопросов местного значения и осуществляется в городских, сельских поселениях и на других территориях с учетом исторических и иных местных традиций, а его органы самостоятельно управляют муниципальной собственностью, формируют, утверждают и исполняют местный бюд-

жет, устанавливают местные налоги и сборы (статья 3, часть 2; статья 12; статья 130, часть 1; статья 131, часть 1; статья 132, часть 1). В силу приведенных конституционных положений естественными пределами ответственности органов местного самоуправления при осуществлении возложенных на них полномочий выступают территория и население муниципального образования. Исходя из этого вопросы местного значения, составляющие существо компетенции муниципального образования, определены Федеральным законом от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» как вопросы непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения муниципального образования (статья 2).

По смыслу правовой позиции, изложенной Конституционным Судом Российской Федерации в Постановлении от 24 декабря 2013 года № 30-П, правовое регулирование, позволяющее точно и однозначно определить принадлежность того или иного полномочия, обеспечивающего в том числе реализацию прав и свобод человека и гражданина, органам публичной власти конкретного уровня, является – в силу статей 5 (часть 3), 7, 12, 18, 71 (пункт «в»), 72 (пункт «б» части 1) и 76 Конституции Российской Федерации – необходимым элементом надлежащего распределения обязанностей между Российской Федерацией, субъектами Российской Федерации, муниципальными образованиями по реализации данного полномочия. Осуществляя соответствующее правовое регулирование, федеральный законодатель должен соблюдать баланс конституционно защищаемых ценностей – самостоятельности местного самоуправления как публичной власти, наиболее приближенной к населению, по решению в пределах своих полномочий вопросов местного значения, с одной стороны, и обусловленной конституционной природой Российской Федерации как социального государства и конституционным принципом равенства гарантированности равным образом всем гражданам социальных прав независимо от того, на территории какого муниципального образования они проживают, – с другой.

Этим предопределяется необходимость создания федеральным законодателем такой нормативной основы для осуществления органами местного самоуправления полномочий в сфере образования, которая обеспечивала бы реализацию гражданами права на общедоступное и бесплатное основное общее образование в муниципальных образовательных учреждениях и вместе с тем не приводила бы к умалению конституционных гарантий самостоятельности местного самоуправления и не допускала бы возложения на органы одних публично-правовых образований (вне надлежащих формы и процедуры и без предоставления источников финансирования) обязанностей органов других публично-правовых образований.

3. Распределение полномочий публично-правовых образований в сфере предоставления общедоступного и бесплатного общего образования осуществляется на основании Федерального закона от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», а также федеральных законов «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и «Об образовании в Российской Федерации».

Так, статья 26³ Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» относит к полномочиям органов государственной власти субъекта Российской Федерации по предметам совместного ведения, осуществляемым данными органами самостоятельно за счет средств бюджета субъекта Российской Федерации

(за исключением субвенций из федерального бюджета), решение вопросов обеспечения государственных гарантий реализации прав на получение общедоступного и бесплатного начального общего, основного общего, среднего общего образования в муниципальных общеобразовательных организациях посредством предоставления субвенций местным бюджетам, включая расходы на оплату труда, приобретение учебников и учебных пособий, средств обучения, игр, игрушек (за исключением расходов на содержание зданий и оплату коммунальных услуг), в соответствии с нормативами, определяемыми органами государственной власти субъектов Российской Федерации (подпункт 13 пункта 2). В свою очередь, Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (пункт 11 части 1 статьи 15 и пункт 13 части 1 статьи 16) относит к вопросам местного значения муниципального района и городского округа организацию предоставления общедоступного и бесплатного начального общего, основного общего, среднего общего образования по основным общеобразовательным программам в муниципальных образовательных организациях (за исключением полномочий по финансовому обеспечению реализации основных общеобразовательных программ в соответствии с федеральными государственными образовательными стандартами).

Конкретизируя названные законоположения, часть 1 статьи 9 Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации» называет в числе полномочий органов местного самоуправления муниципальных районов и городских округов по решению вопросов местного значения в сфере образования организацию предоставления общедоступного и бесплатного начального общего, основного общего, среднего общего образования по основным общеобразовательным программам в муниципальных образовательных организациях (за исключением полномочий по финансовому обеспечению реализации основных общеобразовательных программ в соответствии с федеральными государственными образовательными стандартами), создание, реорганизацию, ликвидацию муниципальных образовательных организаций (за исключением создания органами местного самоуправления муниципальных районов муниципальных образовательных организаций высшего образования), осуществление функций и полномочий учредителей муниципальных образовательных организаций, обеспечение содержания зданий и сооружений муниципальных образовательных организаций, обустройство прилегающих к ним территорий (пункты 1, 4 и 5).

3.1. Конституционные гарантии общедоступности и бесплатности образования призваны обеспечить равенство прав граждан в этой сфере независимо от социально-экономических и иных различий между ними. Как указал Конституционный Суд Российской Федерации, каждый ребенок в силу статьи 19 Конституции Российской Федерации имеет равную с другими, не зависящую от социального происхождения, места жительства, а также иных обстоятельств возможность развития личности, а равенство возможностей при получении образования предполагает равный доступ в существующие государственные или муниципальные образовательные организации (Постановление от 15 мая 2006 года № 5-П).

Гарантии доступности права каждого на образование, признаваемого международным сообществом в качестве одного из основных и неотъемлемых прав человека (статья 26 Всеобщей декларации прав человека, статья 2 Протокола № 1 к Конвенции о защите прав человека и основных свобод, статья 28 Конвенции о правах ребенка), закреплены также в Конвенции о борьбе с дискриминацией в области образования (принята Генеральной конференцией ЮНЕСКО 14 декабря 1960 года) и статье 13 Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах, понимающих

под доступностью образования равные для всех права и возможности его получения, что предполагает доступность не только экономическую (в частности, установление бесплатного начального образования), но и физическую, под которой понимается безопасная физическая досягаемость образования либо посредством посещения учебного заведения, находящегося на разумном географическом удалении, либо путем получения доступа к современным технологиям.

Приведенные положения Конституции Российской Федерации и международно-правовых актов развиваются в Федеральном законе «Об образовании в Российской Федерации», согласно статье 5 которого право на образование в Российской Федерации гарантируется независимо от пола, расы, национальности, языка, происхождения, имущественного, социального и должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям, а также других обстоятельств (часть 2); общедоступность и бесплатность образования гарантируются в соответствии с федеральными государственными образовательными стандартами (часть 3); реализация права каждого человека на образование обеспечивается путем создания федеральными государственными органами, органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления соответствующих социально-экономических условий для его получения, расширения возможностей удовлетворять потребности человека в получении образования различных уровня и направленности в течение всей жизни (часть 4).

Существенным элементом создания таких социально-экономических условий является обеспечение территориальной доступности образовательных организаций, предоставляющих общее (начальное, основное, среднее) образование, тем более что использование при его получении дистанционных образовательных технологий с применением информационно-телекоммуникационных сетей (статья 16 Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации») не носит массового характера и, по крайней мере в настоящее время, не может заменить обычный учебный процесс, предполагающий непосредственное взаимодействие обучающихся и педагогических работников.

С тем чтобы гарантировать территориальную доступность образовательных организаций, Федеральный закон «Об образовании в Российской Федерации», конкретизируя содержание полномочий публичных образований по созданию, реорганизации и ликвидации образовательных организаций, осуществлению функций и полномочий их учредителей, устанавливает, в частности, что решение о реорганизации или ликвидации государственной и (или) муниципальной образовательной организации допускается на основании положительного заключения комиссии по оценке последствий такого решения; принятие такого решения в отношении муниципальной общеобразовательной организации, расположенной в сельском поселении, не допускается без учета мнения жителей данного сельского поселения; порядок проведения оценки последствий принятия решения о реорганизации или ликвидации, включая критерии этой оценки, порядок создания комиссии по оценке последствий такого решения и подготовки ею заключений устанавливаются уполномоченным органом государственной власти субъекта Российской Федерации (части 11, 12 и 14 статьи 22).

В соответствии со статьей 67 Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации» правила приема на обучение по основным общеобразовательным программам должны обеспечивать прием всех граждан, которые имеют право на получение общего образования соответствующего уровня, если иное не предусмотрено данным Федеральным законом (часть 2);

правила приема в государственные и муниципальные образовательные организации на обучение по основным общеобразовательным программам должны обеспечивать также прием в образовательную организацию граждан, имеющих право на получение общего образования соответствующего уровня и проживающих на территории, за которой закреплена указанная образовательная организация (часть 3). Во исполнение этих предписаний органы местного самоуправления муниципальных районов и городских округов при осуществлении полномочий по решению вопросов местного значения в сфере образования ведут, как следует из названного Федерального закона, учет детей, подлежащих обучению по образовательным программам начального общего, основного общего и среднего общего образования, а также закрепляют муниципальные образовательные организации за конкретными территориями муниципального района, городского округа, в том числе в целях обеспечения доступности таких образовательных организаций для детей, проживающих на этих территориях (пункт 6 части 1 статьи 9 и часть 5 статьи 63).

3.2. Территориальная доступность муниципальных образовательных организаций, создаваемых органами местного самоуправления муниципальному району или городского округа в рамках исполнения возложенных на них полномочий по организации предоставления общедоступного и бесплатного начального общего, основного общего, среднего общего образования по основным общеобразовательным программам, обеспечивается их созданием в достаточном количестве и расположением в пешеходной доступности для обучающихся, проживающих на соответствующих частях территории муниципального образования.

Критерии территориальной доступности общеобразовательных организаций конкретизированы в СанПиН 2.4.2.2821-10 «Санитарно-эпидемиологические требования к условиям и организации обучения в общеобразовательных организациях» (утверждены постановлением Главного государственного санитарного врача Российской Федерации от 29 декабря 2010 года № 189), согласно пункту 2.5 которых в сельской местности пешеходная доступность для обучающихся общеобразовательных организаций: во II и III климатических зонах для обучающихся начального общего образования составляет не более 2 км, для обучающихся основного общего и среднего общего образования – не более 4 км, в I климатической зоне – 1,5 и 3 км соответственно; при расстояниях свыше указанных для обучающихся общеобразовательных организаций, расположенных в сельской местности, необходимо организовывать транспортное обслуживание до общеобразовательной организации и обратно; время в пути не должно превышать 30 минут в одну сторону; подвоз обучающихся осуществляется специально выделенным транспортом, предназначенным для перевозки детей; оптимальный пешеходный подход обучающихся к месту сбора на остановке должен быть не более 500 м; для сельских районов допускается увеличение радиуса пешеходной доступности до остановки до 1 км. Кроме того, не исключается обеспечение транспортной доступности образовательной организации путем предоставления обучающимся соответствующих мер социальной поддержки, предусмотренных законодательством Российской Федерации, в рамках организации транспортного обслуживания населения транспортом общего пользования, с тем чтобы они имели возможность добраться до образовательной организации и обратно в разумный срок, ориентиром для определения которого могут служить указанные в СанПиН 2.4.2.2821-10 30 минут, но при условии регулярности транспортного сообщения и совпадении расписания движения транспортных средств со временем начала и окончания школьных занятий.

Что касается организации бесплатной перевозки обучающихся в муниципальных образовательных организациях, реализующих основные общеобразовательные программы, то она представляет собой – как и создание в исключительных случаях интернатов при общеобразовательной организации (пункт 2.6 СанПиН 2.4.2.2821-10) – специальную форму обеспечения территориальной доступности образовательных организаций, рассчитанную на ситуации, когда на конкретной части территории муниципального района или городского округа отсутствует возможность обеспечения территориальной доступности образовательной организации иным образом. Следовательно, само по себе законодательное закрепление обязательности организации бесплатной перевозки обучающихся в образовательных организациях, реализующих основные общеобразовательные программы, если без нее возможность осуществления конституционного права каждого на получение общедоступного и бесплатного основного общего образования по месту жительства существенно затруднена или не может быть обеспечена, не противоречит Конституции Российской Федерации.

В качестве критерия применения этой формы обеспечения территориальной доступности образовательной организации часть 2 статьи 40 Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации» указывает на перевозку обучающихся между поселениями, которые могут находиться в границах либо одного муниципального района, либо соседних муниципальных районов, а также – учитывая, что в названном Федеральном законе под городским округом подразумевается городское поселение, которое не входит в состав муниципального района (такое его понимание действовало до 15 апреля 2017 года – даты вступления в силу Федерального закона от 3 апреля 2017 года № 62-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации”»), – между поселением в границах муниципального района и городским округом.

Данное указание – хотя его и можно рассматривать как отражение удаленности места жительства от образовательной организации – прямо не обуславливает необходимость бесплатной перевозки обучающихся при затрудненности обеспечения иным образом транспортной доступности муниципальных общеобразовательных организаций, если место жительства обучающихся и образовательная организация находятся в границах одного городского или сельского поселения, особенно на территориях с низкой плотностью сельского населения, а также в отдаленных и труднодоступных местностях, где пешеходная доступность не является критерием установления границ поселения, либо в границах одного городского округа, или если место жительства обучающегося либо образовательная организация находятся на межселенной (на которой не созданы поселения) территории в муниципальном районе. Поэтому Конституционный Суд Российской Федерации считает возможным обратить внимание федерального законодателя как на это обстоятельство, так и на новое определение понятия «городской округ», исключившее с 15 апреля 2017 года соотношение его с городским поселением, и рекомендовать внести в Федеральный закон «Об образовании в Российской Федерации» соответствующие поправки.

3.3. Предусмотренная частью 2 статьи 40 Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации» организация бесплатной перевозки обучающихся в муниципальных образовательных организациях, реализующих основные общеобразовательные программы, будучи направленной на обеспечение общедоступности и бесплатности образования, относится, согласно Федеральному закону «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», к таким вопросам местного зна-

чения муниципальных районов и городских округов, как создание условий для предоставления транспортных услуг населению и организация транспортного обслуживания населения, а также организация предоставления общедоступного и бесплатного начального общего, основного общего, среднего общего образования по основным общеобразовательным программам (пункты 6 и 11 части 1 статьи 15, пункты 7 и 13 части 1 статьи 16).

При этом отнесение организации бесплатной перевозки обучающихся в муниципальных общеобразовательных организациях Федеральным законом «Об образовании в Российской Федерации» к мерам социальной поддержки и стимулирования обучающихся (пункт 4 части 2 статьи 34 и статья 40) не выводит ее за рамки вопросов местного значения муниципальных районов и городских округов, а следовательно, она не относится к числу тех дополнительных мер социальной поддержки и социальной помощи для отдельных категорий граждан, которые органы местного самоуправления в силу статьи 20 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», регулирующие осуществление органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий, вправе финансировать при наличии возможности, но не обязаны. Соответственно, ее финансовое обеспечение в системе действующего правового регулирования возлагается на местный бюджет, что не исключает финансовой поддержки осуществления данного полномочия со стороны федерального и регионального уровня бюджетной системы путем предоставления целевых межбюджетных трансфертов.

Между тем расходы на организацию перевозки обучающихся в муниципальных общеобразовательных организациях между поселениями не учитываются специальным образом при реализации полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации по обеспечению государственных гарантий прав граждан на получение общедоступного и бесплатного начального общего, основного общего, среднего общего образования в муниципальных общеобразовательных организациях путем выделения субвенций местным бюджетам в размере, необходимом для реализации основных общеобразовательных программ. Даже если иметь в виду, что размер соответствующей субвенции устанавливается исходя из числа обучающихся, при определении объема такого финансирования не учитываются место жительства обучающихся и, следовательно, расходы на перевозку до образовательной организации и обратно тех из них, кто в ней нуждается.

4. По буквальному смыслу части 2 статьи 40 Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации» применительно к ситуации, когда обучающиеся, проживающие в одном муниципальном районе, городском округе, обучаются в реализующей основные общеобразовательные программы образовательной организации другого муниципального района, городского округа, обязанность по организации их бесплатной перевозки между поселениями возлагается на учредителя соответствующей образовательной организации, т. е. данная обязанность лежит на тех муниципальных образованиях — муниципальных районах или городских округах, на территории которых осуществляется обучение. Тем самым как сама обязанность, так и связанные с ней расходные обязательства снимаются с тех муниципальных образований, в которых проживают эти обучающиеся и которые не обеспечили в рамках своей дискреции по решению вопросов местного значения создание общеобразовательных организаций в достаточном количестве и в местах, обеспечивающих их территориальную доступность для обучающихся, проживающих на соответствующих частях территории муниципального образования.

К числу гарантий самостоятельности местного самоуправления в пределах предоставленных его органам полномочий относится закрепленное в

статье 133 Конституции Российской Федерации и конкретизированное в федеральных законах право на компенсацию дополнительных расходов, возникших в результате решений, принятых органами государственной власти, а также установленный частью 4 статьи 18 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» запрет, в силу которого недопустимо возложение на муниципальные образования обязанности финансирования расходов, возникших в связи с осуществлением органами государственной власти и (или) органами местного самоуправления иных муниципальных образований своих полномочий.

Исходя из предписаний Конституции Российской Федерации о праве каждого на образование, равенстве всех перед законом и судом, в том числе независимо от места жительства, критериях ограничения прав и свобод человека и гражданина (статья 19, часть 1; статья 43; статья 55, часть 3) и основанных на них принципах государственной политики и правового регулирования в сфере образования, включая закрепленное в статье 3 Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации» право каждого на выбор форм обучения и организации, осуществляющей образовательную деятельность, часть 4 статьи 67 названного Федерального закона не допускает отказ в приеме на обучение в муниципальную образовательную организацию, реализующую основные общеобразовательные программы, при наличии в ней свободных мест исключительно на том основании, что ребенок проживает за пределами территории, закрепленной за данной образовательной организацией. Тем самым определяющими в правовом регулировании отношений по поводу приема в муниципальную образовательную организацию являются интересы ребенка — с учетом возможности приема в выбранную им образовательную организацию и приоритета детей, проживающих на закрепленной за ней территории, с одной стороны, и необходимости обеспечения территориальной доступности образовательной организации, с другой.

Между тем муниципальное образование — учредитель образовательной организации, в которую обучающийся, проживающий в другом муниципальном образовании, зачислен в связи с наличием объективных обстоятельств, обуславливающих невозможность обеспечения или существенное затруднение осуществления им конституционного права на получение общедоступного и бесплатного основного общего образования с точки зрения территориальной доступности, несет не только расходы на организацию его предоставления по основным общеобразовательным программам (за исключением полномочий по финансовому обеспечению реализации основных общеобразовательных программ в соответствии с федеральными государственными образовательными стандартами), в том числе на содержание зданий и сооружений, но и расходы на организацию бесплатной перевозки обучающихся до общеобразовательной организации и обратно, тогда как муниципальное образование, в котором проживает обучающийся, не только оптимизирует на своей территории обычные расходы на организацию предоставления основного общего образования, но и избегает расходов, связанных с исполнением императивного предписания закона, касающегося организации перевозки обучающихся между поселениями.

Такая ситуация не может оцениваться как отвечающая конституционным критериям справедливости и соразмерности, тем более если необходимость зачисления обучающегося в образовательную организацию другого муниципального образования порождена действиями (бездействием) администрации муниципального образования, в котором он проживает, по реализации полномочий в сфере образования (например, в связи с упразднением территориально доступной для обучающегося образовательной организации).

В принципиальном плане не меняет эту оценку и то обстоятельство, что транспортные средства для перевозки обучающихся между поселениями могли в течение ряда лет предоставляться за счет трансфертов из бюджетов вышестоящего уровня бюджетной системы: их эксплуатация, связанная с соблюдением достаточно жестких требований, обусловленных обеспечением безопасности детей (требования, предъявляемые к организации автобусных перевозок обучающихся в образовательные организации, содержатся, в частности, в письме Министерства образования и науки Российской Федерации от 29 июля 2014 года № 08-988 «О направлении методических рекомендаций»), также предполагает несение соответствующих расходов.

Следовательно, возложение в подобных случаях обязанности по организации бесплатной перевозки обучающихся до общеобразовательной организации и обратно на муниципальное образование – учредителя этой образовательной организации нарушало бы, в контексте полномочий муниципальных образований в сфере образования, конституционные гарантии самостоятельности местного самоуправления, в том числе запрет на возложение на муниципальные образования обязанности финансирования расходов, возникших в связи с осуществлением другими муниципальными образованиями своих полномочий. Этим, однако, не исключается организация бесплатной перевозки обучающихся в муниципальных образовательных организациях, не расположенных на территории того муниципального образования, в котором они проживают, до выбранной ими с учетом требований территориальной доступности образовательной организации и обратно учредителями этих образовательных организаций в рамках институтов межмуниципального сотрудничества с муниципальным образованием, на территории которого проживают обучающиеся, равно как за счет целевого межбюджетного трансферта из бюджета субъекта Российской Федерации.

Поскольку незамедлительный отказ муниципального района или городского округа – учредителя образовательной организации, в которой обучаются лица, проживающие в другом муниципальном районе или городском округе, от осуществления обязанности по их перевозке в соответствии с частью 2 статьи 40 Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации» может привести к последствиям, неблагоприятным для реализации этими лицами конституционного права на образование, подвергнуть риску их жизнь и здоровье, Конституционный Суд Российской Федерации, руководствуясь пунктом 12 части первой статьи 75 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации», считает необходимым установить особенности исполнения настоящего Постановления, с тем чтобы – с учетом сроков бюджетного планирования, а также формирования и реализации договорных отношений в сфере организации бесплатной перевозки обучающихся – обеспечить безусловное и непрерывное исполнение этой обязанности со стороны публичной власти.

Исходя из изложенного и руководствуясь статьями 47¹, 71, 72, 74, 75, 78, 79, 87 и 100 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации», Конституционный Суд Российской Федерации

п о с т а н о в и л :

1. Признать часть 2 статьи 40 Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации» соответствующей Конституции Российской Федерации в той мере, в какой ею предполагается обязательность организации бесплатной перевозки обучающихся в муниципальных образовательных организациях, реализующих основные общеобразовательные программы, если с учетом обстоятельств, определяющих транспортную доступность образова-

тельных организаций в конкретном муниципальном образовании, возможность осуществления обучающимися конституционного права на получение общедоступного и бесплатного основного общего образования существенно затруднена или не может быть обеспечена.

2. Признать часть 2 статьи 40 Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации» не соответствующей Конституции Российской Федерации, ее статьям 130 (часть 1) и 133, в той мере, в какой в системе действующего правового регулирования она возлагает на муниципальный район или городской округ – учредителя образовательной организации, реализующей основные общеобразовательные программы, в которой обучаются лица, проживающие в другом муниципальном районе или городском округе, организацию их бесплатной перевозки до образовательной организации и обратно за счет средств своего бюджета – без предоставления ему средств из бюджетов вышестоящих уровней бюджетной системы или без компенсации соответствующих расходов из бюджета муниципального района или городского округа, в котором проживают обучающиеся, – если необходима их зачисления в данную образовательную организацию обусловлена тем, что на территории муниципального района или городского округа, где проживают эти лица, возможность осуществления ими конституционного права на получение общедоступного и бесплатного основного общего образования с точки зрения обеспечения территориальной доступности образовательных организаций существенно затруднена или не может быть обеспечена.

3. Пункт 2 резолютивной части настоящего Постановления подлежит применению с 1 июля 2018 года.

4. Федеральному Собранию и Правительству Российской Федерации надлежит – исходя из требований Конституции Российской Федерации и с учетом правовых позиций Конституционного Суда Российской Федерации, выраженных в настоящем Постановлении, – внести в действующее правовое регулирование изменения, направленные на установление надлежащих нормативных и иных условий осуществления полномочия по организации бесплатной перевозки обучающихся в муниципальных образовательных организациях, реализующих основные общеобразовательные программы, а также источников и порядка финансирования указанной деятельности.

Субъекты Российской Федерации не лишены возможности принять меры по финансовому обеспечению (софинансированию) осуществления данного полномочия муниципальных районов и городских округов.

5. В соответствии со статьей 100 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» администрация муниципального образования городской округ город Сибай Республики Башкортостан вправе обратиться с требованием о возмещении муниципальным районом Баймакский район Республики Башкортостан расходов на осуществление до 1 июля 2018 года перевозки обучающихся, проживающих в данном муниципальном районе, в образовательную организацию на своей территории и обратно.

6. Настоящее Постановление окончательно, не подлежит обжалованию, вступает в силу со дня официального опубликования, действует непосредственно и не требует подтверждения другими органами и должностными лицами.

7. Настоящее Постановление подлежит незамедлительному опубликованию в «Российской газете», «Собрании законодательства Российской Федерации» и на «Официальном интернет-портале правовой информации» (www.pravo.gov.ru). Постановление должно быть опубликовано также в «Вестнике Конституционного Суда Российской Федерации».

Особое мнение судьи Конституционного Суда Российской Федерации С. М. Казанцева

Разделяя и поддерживая положения пункта первого резолютивной части данного Постановления Конституционного Суда и большую часть аргументов, приведенных в его мотивировочной части, не могу согласиться с положениями пунктов 2–5 резолютивной части, в связи с чем излагаю свое особое мнение.

Важнейшей функцией Российской Федерации как социального государства является обеспечение права каждого на образование, общедоступность и бесплатность которого в государственных или муниципальных образовательных организациях гарантируется (статья 43, части 1 и 2, Конституции Российской Федерации) на основе конституционного принципа юридического равенства.

Закрепляя право на образование и в качестве одного из его элементов – право на общедоступное и бесплатное школьное образование в государственных или муниципальных образовательных организациях в соответствии с федеральными государственными образовательными стандартами, Конституция Российской Федерации непосредственно определяет и систему гарантирования этого права путем создания федеральными государственными органами, органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления соответствующих социально-экономических условий для его получения (часть 4 статьи 5 Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации»).

К числу таких условий федеральный законодатель относит наряду с созданием сети государственных и муниципальных образовательных организаций, реализующих образовательные программы, и обеспечением их финансирования также организацию питания и обмундирования обучающихся, предоставление жилых помещений в общежитиях, охрану здоровья и транспортное обеспечение.

Исходя из предписаний Конституции Российской Федерации о праве каждого на образование, равенстве всех перед законом и судом, в том числе независимо от места жительства, с учетом критериев ограничения прав и свобод человека и гражданина и основанных на них принципах государствен-

ной политики и правового регулирования в сфере образования, федеральный законодатель применительно к праву на общедоступное и бесплатное школьное образование обязан предоставить каждому ребенку не зависящую от места жительства, а также иных обстоятельств возможность развития личности; а равенство возможностей при получении образования предполагает равный доступ в существующие государственные или муниципальные образовательные организации, включая закрепленное в статье 3 Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации» право каждого на выбор форм обучения и организации, осуществляющей образовательную деятельность. В связи с этим часть 4 статьи 67 названного Федерального закона не допускает отказ в приеме на обучение в муниципальную образовательную организацию, реализующую основные общеобразовательные программы, при наличии в ней свободных мест исключительно на том основании, что ребенок проживает за пределами территории, за которой закреплена указанная образовательная организация.

Тем самым определяющим фактором в правовом регулировании отношений по поводу приема в муниципальную образовательную организацию являются интересы ребенка, с учетом возможности приема в выбранную им образовательную организацию и необходимости обеспечения территориальной доступности образовательной организации.

При этом дети, проживающие на территории того муниципального образования, в котором отсутствуют соответствующие образовательные организации, или на межмуниципальной территории, не должны находиться в заведомо худшем положении по сравнению со своими сверстниками, проживающими в непосредственной близости от образовательных организаций.

Поэтому, распространяя государственные гарантии на предусмотренное частью 2 статьи 40 Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации» право обучающихся на бесплатную перевозку от места проживания, находящегося в одном поселении, до образо-

вательной организации (школы), находящейся в другом поселении, федеральный законодатель преследовал конституционно обусловленную цель создания равных условий для получения образования детьми, проживающими в тех населенных пунктах, где отсутствуют соответствующие образовательные организации, — прежде всего, в малонаселенных и труднодоступных местностях.

В целях преодоления этого фактического неравенства в реализации права на образование, обусловленного местом проживания, федеральный законодатель устанавливает и другие преимущества для учащихся, проживающих в малонаселенных поселениях, отдаленных от соответствующих образовательных центров. В частности, для малокомплектных образовательных организаций и образовательных организаций, расположенных в сельских населенных пунктах и реализующих основные общеобразовательные программы, нормативные затраты на оказание государственных или муниципальных услуг в сфере образования должны предусматривать в том числе затраты на осуществление образовательной деятельности, не зависящие от количества обучающихся (часть 4 статьи 99 Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации»).

При реализации общих принципов организации местного самоуправления, включая установление компетенции муниципальных образований в сфере образования, законодатель обладает достаточно широкой свободой усмотрения. Распределение полномочий публично-правовых образований в сфере предоставления общедоступного и бесплатного общего образования осуществляется на основании Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации», а также Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

Так, Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (пункт 11 части 1 статьи 15 и пункт 13 части 1 статьи 16) относит к вопросам местного значения муниципально-го района и городского округа организацию предоставления общедоступного и бесплатного начального общего, основного общего, сред-

него общего образования по основным общеобразовательным программам в муниципальных образовательных организациях (за исключением полномочий по финансовому обеспечению реализации основных общеобразовательных программ в соответствии с федеральными государственными образовательными стандартами).

Федеральный закон «Об образовании в Российской Федерации» называет в числе полномочий органов местного самоуправления муниципальных районов и городских округов по решению вопросов местного значения в сфере образования организацию предоставления общедоступного и бесплатного начального общего, основного общего, среднего общего образования в муниципальных образовательных организациях, создание, реорганизацию, ликвидацию муниципальных образовательных организаций, осуществление функций и полномочий учредителей муниципальных образовательных организаций, обеспечение содержания зданий и сооружений муниципальных образовательных организаций, обустройство прилегающих к ним территорий (пункты 1, 4 и 5 части 1 статьи 9), а к полномочиям органов государственной власти субъектов Российской Федерации в сфере образования относятся, в частности, обеспечение государственных гарантий реализации прав на получение общедоступного и бесплатного общедоступного и бесплатного начального общего, основного общего, среднего общего образования в муниципальных общеобразовательных организациях посредством предоставления субвенций местным бюджетам, включая расходы на оплату труда, приобретение учебников и учебных пособий, средств обучения, игр, игрушек (за исключением расходов на содержание зданий и оплату коммунальных услуг) (пункт 3 части 1 статьи 8).

По смыслу этих законоположений в системе действующего законодательства, финансирование муниципальных общеобразовательных организаций должно обеспечиваться из бюджетов тех муниципальных образований и субъектов Российской Федерации, в которых они находятся, и не зависит от места проживания учащихся, если они приняты на обучение по основным общеобразовательным программам в установленном законом порядке.

Соответственно, расходы, связанные с осуществлением функций и полномочий учредителей муниципальных образовательных организаций (за исключением полномочий по фи-

нансовому обеспечению реализации основных общеобразовательных программ в соответствии с федеральными государственными образовательными стандартами), в том числе расходы на организацию бесплатной перевозки обучающихся до общеобразовательной организации и обратно, муниципальное образование – учредитель должно нести также независимо от того, где, в каком муниципальном образовании проживают или пребывают обучающиеся.

Таким образом, как по буквальному смыслу части 2 статьи 40 Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации», так и по смыслу, придаваемому ей правоприменительной практикой, расходы по бесплатной перевозке обучающихся между поселениями, предусмотренные ее положениями применительно к ситуации, когда обучающиеся, проживающие в одном муниципальном районе (городском округе), обучаются в образовательной организации другого муниципального района (городского округа), должны обеспечиваться соответствующими органами местного самоуправления того муниципального образования, которое является учредителем образовательной организации, за счет средств его бюджета.

При этом в случае недостаточности средств в бюджете муниципального района (городского округа) органом государственной власти субъекта Российской Федерации может быть принято решение о предоставлении из регионального бюджета бюджетам муниципальных районов (городских округов) субсидии на софинансирование расходных обязательств органов местного самоуправления по организации бесплатной перевозки обучающихся до муниципальных образовательных организаций. Как правило, транспортные средства для перевозки обучающихся между поселениями предоставляются за счет трансфертов из бюджетов вышестоящего уровня бюджетной системы. Кроме того, федеральное правительство стремится развивать данное направление в целях обеспечения прав обучающихся, особенно в отдаленных сельских районах. В этих целях, например, в рамках приоритетного национального проекта «Образование» в 2006–2008 годах сельские школы получили более 9,8 тыс. школьных автобусов (распоряжение Правительства РФ от 30 ноября 2010 года № 2136-р «О Концепции устойчивого развития сельских территорий Российской Федерации на период до 2020 года»); организация и стандартизация перевозок детей специализированными транс-

портными средствами («школьный автобус») предусмотрены в Концепции федеральной целевой программы «Повышение безопасности дорожного движения в 2013–2020 годах», утвержденной распоряжением Правительства РФ от 27 октября 2012 года № 1995-р.

Следовательно, возложение обязанности по организации бесплатной перевозки обучающихся до общеобразовательной организации и обратно на муниципальное образование – учредителя этой образовательной организации не нарушает, в контексте полномочий муниципальных образований в сфере образования, конституционные гарантии самостоятельности местного самоуправления.

Недостатком правового регулирования бесплатной перевозки обучающихся до муниципальных образовательных организаций является не отсутствие софинансирования данных расходов теми муниципальными образованиями, в которых проживают учащиеся, а несовершенство финансового планирования расходных обязательств муниципальных бюджетов, что не позволяет включать расходы на перевозку в бюджеты тех муниципальных образований, которые являются учредителями соответствующих образовательных организаций, а также отсутствие конкретизации данной нормы в законах и подзаконных нормативных актах.

29 июля 2014 года Министерство образования и науки РФ направило органам местного самоуправления и образовательным учреждениям письмо № 08-988 «О направлении методических рекомендаций», которое было подготовлено в соответствии с п. 7 поручения Первого заместителя Председателя Правительства Российской Федерации И. И. Шувалова от 21 февраля 2014 года № ИШ-П9-24пр «О профилактике детского дорожно-транспортного травматизма и подготовке родителей». Однако эти методические рекомендации министерства, названные «Об организации перевозок обучающихся в образовательные организации», затрагивают лишь вопросы безопасности перевозки детей. По-прежнему, полностью на усмотрение муниципальных органов, а в случае обжалования – судов передается решение вопросов о том, в каких случаях учащимся, проживающим в соседних поселениях, должен (или может) предоставляться бесплатный «школьный автобус» или иной вид транспорта.

С учетом вышеизложенного полагаю, что часть 2 статьи 40 Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации» не

может быть признана противоречащей Конституции Российской Федерации. Вместе с тем это не исключает для федерального законодателя возможность, руководствуясь Конституцией Российской Федерации и правовыми позициями Конституционного Суда Россий-

ской Федерации, конкретизировать организационно-правовой механизм бесплатной перевозки обучающихся в государственных и муниципальных образовательных организациях, реализующих основные общеобразовательные программы, между поселениями.

Особое мнение судьи Конституционного Суда Российской Федерации **А. Н. Кокотова**

Не разделяя ряд содержащихся в Постановлении Конституционного Суда Российской Федерации от 5 июля 2017 года № 18-П суждений и выводов, излагаю свое особое мнение в соответствии со статьей 76 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации».

1. Конституционный Суд Российской Федерации признал часть 2 статьи 40 Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации» не соответствующей Конституции Российской Федерации в той мере, в какой в системе действующего правового регулирования она возлагает на муниципальный район или городской округ – учредителя образовательной организации, реализующей основные общеобразовательные программы, в которой обучаются лица, проживающие в другом муниципальном районе или городском округе, организацию их бесплатной перевозки до образовательной организации и обратно за счет средств своего бюджета – без предоставления ему средств из бюджетов вышестоящих уровней бюджетной системы или без компенсации соответствующих расходов из бюджета муниципального района или городского округа, в котором проживают обучающиеся, – если необходимость их зачисления в данную образовательную организацию обусловлена тем, что на территории муниципального района или городского округа, где проживают эти лица, возможность осуществления ими конституционного права на получение общедоступного и бесплатного основного общего образования с точки зрения обеспечения территориальной доступности образовательных организаций

существенно затруднена или не может быть обеспечена.

Данный вывод сам по себе приемлем. Вместе с тем установление его действительного смысла в части определения в соответствии с ним источника финансирования бесплатной перевозки детей требует раскрытия того, что есть существенные затруднения возможности (или невозможность) осуществления детьми конституционного права на образование с точки зрения обеспечения его территориальной доступности в муниципальном образовании, где они проживают. Какая территориальная доступность тут имеется в виду: пешеходная или транспортная? И что есть необходимость зачисления детей в образовательную организацию иного муниципального образования в связи с указанными существенными затруднениями? Кроме того, важен учет причин нарушения нормальной территориальной доступности образовательных организаций для детей. Решение указанных задач Конституционный Суд Российской Федерации возложил на Федеральное Собрание Российской Федерации и Правительство Российской Федерации (пункт 4 резолютивной части Постановления), поскольку это относится к их полномочиям. Однако в Постановлении Конституционного Суда Российской Федерации от 5 июля 2017 года № 18-П содержатся положения, которые «подсказывают» названным органам, как им следует названные задачи решать.

Суть подсказки проста: если на территории муниципального образования, в котором проживают дети, обучающиеся в образовательной организации другого муниципального об-

разования, возможность получения ими образования существенно затруднена или не может быть обеспечена в части территориальной доступности образовательных организаций, то финансирование их бесплатной перевозки до образовательной организации, в которой они учатся, и обратно должно быть возложено на муниципальное образование, в котором дети проживают. Иные варианты финансирования бесплатной перевозки детей, как то: ее финансирование городским округом (муниципальным районом), в образовательной организации которого обучаются дети, проживающие в ином муниципальном образовании, или государством, или как-то еще, — могут иметь место, но не составляют обязанности названных публичных субъектов.

Изложенный подход Конституционного Суда Российской Федерации, как видится, не учитывает всех значимых для надлежащего разрешения данного конституционно-судебного затруднения обстоятельств и несет в себе известный заряд неопределенности.

2. Свой подход Конституционный Суд обосновывает ссылкой на конституционные критерии справедливости и соразмерности, приложение которых к оспоренному регулированию с учетом практики его применения позволяет возлагать ответственность за финансирование бесплатной перевозки детей на муниципальные образования, в которых дети проживают, поскольку их органы местного самоуправления своими действиями (бездействием) создали или не предотвратили существенные затруднения в доступности образования для детей. В качестве такого затруднения Конституционный Суд рассматривает упразднение в населенных пунктах муниципального района образовательных организаций, вынуждающее детей учиться в образовательных организациях иных муниципальных образований. При этом из текста разбираемого Постановления не ясно, снимает ли ответственность упомянутого выше затруднения и вынужденность выбора детьми образовательной организации «на стороне» создание муниципальным районом условий для обучения детей в образовательной организации иного поселения своего муниципального района в соответствии с установленными нормативами транспортной доступности последних.

Распространение Конституционным Судом подобных доводов на муниципальные районы (читай — на сельскую местность) видится

неубедительным прежде всего потому, что Конституционный Суд, возлагая ответственность на органы местного самоуправления муниципальных районов за упразднение на их территории образовательных организаций, не затруднился анализом действительных причин подобной практики. Главной же причиной сокращения, причем по всей стране, числа образовательных организаций — прежде всего малокомплектных — является отнюдь не волею местных властей, а проводимая в течение ряда лет финансовая политика государства, предусматривающая оптимизацию расходов на образование, в том числе за счет упразднения образовательных организаций.

Так, по данным Счетной палаты Российской Федерации, в результате проведенных в 2014 году оптимизационных мероприятий в стране реорганизованы 2030 образовательных организаций, ликвидированы 592 образовательные организации. В числе ликвидированных 395 общеобразовательных организаций. В период с 2015 по 2018 год запланированы к реорганизации (ликвидации) 1320 государственных (муниципальных) организаций дошкольного образования, 1608 общеобразовательных организаций и 216 организаций дополнительного образования детей от общего количества организаций соответствующего уровня образования, действовавших в 2013 году. По данным Минобрнауки России за период 2007–2011 годов сеть организаций общего образования была сокращена на 25 % пропорционально сокращению численности обучающихся¹. Это при том, что на основании демографического прогноза Росстата к 2020/21 учебному году в сфере образования

¹ Решение Коллегии Счетной палаты Российской Федерации от 30 марта 2015 года № 12К (1023) «О результатах контрольного мероприятия “Проверка исполнения соглашений между Министерством образования и науки Российской Федерации и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации по достижению целевых показателей (нормативов) оптимизации сети государственных (муниципальных) образовательных организаций”». Об этом также см.: *Башкатова А.* От оптимизации пострадали образование и культура // Независимая газета (15 апреля 2015 года); *Ахметов Э.* Оптимизация образования в Башкирии: получилось как всегда (23 февраля 2014 года) // <http://www.mk.ru/print/article/989067/>

потребуется на 2,5 миллиона мест больше, чем в 2012/13 учебном году.

Планирование деятельности по оптимизации сети образовательных организаций в столь значительных масштабах подсказывает, что принятие решений о реорганизации (ликвидации) отдельных из них только в случае выявления их несоответствия нормативным критериям эффективности призвано легитимировать заранее намеченное массовое сокращение числа образовательных организаций. Понятно же, что с неэффективностью в сфере образования, если она выявлена, лучше бороться, по крайней мере вначале, менее радикальными, чем упразднение учебных заведений, способами.

Политика оптимизации сети образовательных организаций в стране затрагивает не только сельскую местность, но большее всего ощущается именно на ней. Так, согласно сведениям Счетной палаты Российской Федерации, из 19,3 тысячи населенных пунктов с численностью населения от 301 человека до 1,5 тысячи жителей 9,5 тысячи населенных пунктов не имеют дошкольных образовательных организаций, а 6 тысяч населенных пунктов — организаций общего образования. При этом 691 населенный пункт находится на расстоянии от 25 до 50 км от ближайшей дошкольной образовательной организации, 591 населенный пункт — до ближайшей организации общего образования, 186 населенных пунктов — на расстоянии свыше 50 км от ближайшей дошкольной образовательной организации, 349 населенных пунктов — до ближайшей организации общего образования. Вследствие таких расстояний время, проведенное школьниками в пути до образовательной организации и обратно, превышает 30 минут, что нарушает нормы Санитарно-эпидемиологических правил и нормативов СанПиН 2.4.2.2821-10, утвержденных постановлением Главного государственного санитарного врача Российской Федерации от 29 декабря 2010 года № 189.

Могут ли органы местного самоуправления воспротивиться общей линии на реорганизацию (ликвидацию) тех же малокомплектных школ на своей территории? Ответ на этот вопрос, с учетом того что основное финансирование образовательных организаций осуществляет государство, очевиден — нет, не могут. Имеют ли они достаточные ресурсы для того, чтобы сохранить на своей территории образовательные организации, подпадающие

под критерии упразднения, за счет замещения государственного финансирования последних муниципальным финансированием? Нет, не имеют, поскольку значительное число муниципальных районов, составляющих их поселений находится в глубокой финансовой зависимости от государства. Такую зависимость от поступлений из бюджетов вышестоящих уровней не может перекрыть и случающаяся иногда профицитность местных бюджетов.

Кстати, во многих сельских населенных пунктах, расположенных в поселениях муниципальных районов, не надо упразднять образовательные организации — их там никогда и не было. Ответственность за их отсутствие как способ определения тех, кто должен финансировать бесплатную перевозку детей, проживающих в данных населенных пунктах и обучающихся не в ближайшем поселении соответствующего муниципального района, а в соседнем городском округе, тоже надо во всех случаях возлагать на органы местного самоуправления этого муниципального района? А разве не государство ответственно за то, что в России село значительно отстает от города по уровню развития, по насыщенности и качеству социальной инфраструктуры, в том числе в области образования?

В соревновании цивилизаций, важным плацдармом которого выступает обустройство среды обитания человека, качество жизни людей, мы не смотримся катастрофически отставшими от конкурентов в разрезе городов, прежде всего крупных и крупнейших — тут нам есть и что показать в качестве наших достижений. Однако мы серьезно проигрываем тому же Западу на уровне сельских населенных пунктов, малых городов (конечно, и тут есть приятные исключения). Сделав в советское время ставку на города как место обитания рабочего класса, объявленного главной силой развития общества, мы остановили естественное развитие села, превратили его во второсортный придаток города. И эта тенденция не преодолена. Ее следствием является сохранение в массовом сознании стереотипов высокомерного отношения города к селу, его жителям, что отражает устойчивый негативный эмоциональный заряд таких, к примеру, слов, как «колхозники», «деревня».

С учетом отмеченного Постановление Конституционного Суда от 5 июля 2017 года № 18-П можно прочесть применительно к

обсуждаемому вопросу и как отчасти воспроизводящее недопонимание городом деревни, нежелание принимать в расчет глубинные проблемы сельской местности. Да, вроде бы данное Постановление принято в пользу тех сельских жителей, чьи дети обучаются в городе. Но поскольку финансировать бесплатную перевозку этих детей, с точки зрения Конституционного Суда, должен муниципальный район, в котором дети проживают, то это означает, что бесплатная перевозка детей будет финансироваться за счет других жителей этого района, что ведет к сокращению финансирования объектов его и так скудной инфраструктуры. Речь тут идет, конечно, о среднестатистическом муниципальном районе.

Таким образом, Конституционный Суд, определив в данном деле на основе конституционных критериев справедливости и соразмерности в качестве субъектов, ответственных за финансирование бесплатной перевозки детей до образовательных организаций и обратно, те муниципальные образования, в которых дети проживают, не учел того, что существенные затруднения с территориальной доступностью образования в них не обязательно заданы действиями (бездействием) их органов местного самоуправления. В тех же сельских муниципальных образованиях названные затруднения, даже если внешне они связаны с упразднением муниципальных образовательных организаций органами местного самоуправления, решающим образом вызваны современной политикой государства, наследием государственной политики прежних времен.

В большинстве случаев отсутствие образовательных организаций на селе, в том числе по причине их упразднения, это не вина, а беда сельских муниципальных образований. И это обстоятельство должно было быть принято Конституционным Судом во внимание при оперировании им такими фундаментальными конституционными категориями, как справедливость и соразмерность.

3. Финансирование деятельности муниципальных образовательных организаций в значительной мере осуществляется за счет трансфертов из региональных бюджетов. Субъекты РФ финансируют те же расходы на оплату труда педагогических и иных работников образовательных организаций, на приобретение учебников и учебных пособий. При этом нормативы такого финансирования определяют-

ся в расчете на одного обучающегося в год (подушевой принцип). Так, в Республике Башкортостан этот подход установлен постановлением Правительства РБ от 5 мая 2015 года № 148 «О нормативах финансового обеспечения государственных гарантий реализации прав на получение общедоступного и бесплатного дошкольного, начального общего, основного общего, среднего общего образования и дополнительного образования в муниципальных образовательных организациях Республики Башкортостан».

Использование подушевого принципа означает, что, к примеру, зачисление в образовательную организацию городского округа на свободные места детей, проживающих на территории поселения, входящего в состав муниципального района и граничащего с названным городским округом, влечет (должно влечь) перераспределение в пользу городского округа указанного бюджетного финансирования. В таком случае дети, проживающие в муниципальном районе, оказываются в рамках образовательных отношений функционально прикрепленными к городскому округу. Следовательно, организация их обучения, включая вопросы их перевозки до образовательной организации и обратно, попадает в сферу ответственности органов местного самоуправления городского округа.

С учетом отмеченного невозможно согласиться с выводом Конституционного Суда о том, что возложение обязанности по организации бесплатной перевозки детей, проживающих в муниципальном образовании, в котором имеются существенные затруднения с территориальной доступностью образования, на другое муниципальное образование – учредителя образовательной организации, где дети учатся, нарушает запрет возложения на муниципальные образования обязанности финансирования расходов, возникших в связи с осуществлением другими муниципальными образованиями своих полномочий. Этот вывод не только не соответствует действующему в данной области законодательству, но и никоим образом не вытекает из его конституционных основ.

Кстати, при руководстве приведенным выводом равно справедливо и обратное утверждение о нарушении названного запрета тогда, когда организацию бесплатной перевозки детей, включая ее финансирование, осуществляет муниципальное образование, в ко-

тором дети проживают, а не муниципальное образование, в образовательной организации которого эти дети учатся, если государственное финансирование их обучения идет последнему.

Надо еще понимать, что ограничение сферы осуществления органами местного самоуправления их полномочий границами соответствующего муниципального образования вовсе не означает, что такие полномочия (равно как и муниципальные услуги) не могут касаться лиц, проживающих на территории других муниципальных образований. Распространение полномочий органов местного самоуправления одного муниципального образования на граждан, проживающих в других муниципальных образованиях, вполне естественно, когда такие граждане, например, обучаются, работают, просто находятся на территории первого муниципального образования. Или когда они, находясь на территории своего муниципального образования, становятся получателями благ, исходящих от органов местного самоуправления иных муниципальных образований. При этом перевозка детей муниципальным образованием — учредителем образовательной организации, в которой учатся дети, проживающие в другом муниципальном образовании, с территории последнего до образовательной организации и обратно вовсе не означает, что одно муниципальное образование осуществляет полномочия другого муниципального образования, да еще и на его территории, хотя бы потому, что такая деятельность вовсе не предполагает наличия в сфере своего властного воздействия «чужих» объектов управления на территории «чужого» муниципального образования. Да и как можно говорить о «перехвате» одним муниципальным образованием (где дети учатся) полномочий по финансированию обучения у другого муниципального образования (где они живут), если законодательство предусматривает запись детей на свободные места в образовательной организации другого муниципального образования по желанию детей и их родителей?

Другое дело, что на сегодня в стране отсутствует ясный механизм оперативного перераспределения средств государственного финансирования между муниципальными образованияами, в которых дети проживают и в которых они обучаются. Определение точного количества обучающихся на текущий учебный год

и принятие очередного местного бюджета происходит в разные временные отрезки — зачисление обучающихся производится перед началом нового учебного года, когда местный бюджет на текущий финансовый год уже давно принят.

Как отмечает в своем отзыве доктор юридических наук Е. С. Шугрина, механизмы оперативного перераспределения средств между бюджетами разных муниципальных образований в связи с переходом незначительного количества обучающихся из школы, находящейся в юрисдикции одного муниципального образования (например, муниципального района), в школу, находящуюся в юрисдикции другого муниципального образования (например, городского округа), только формируются. Для проведения названного перераспределения требуется внесение изменений не только в бюджеты муниципальных образований, но и в бюджет соответствующего субъекта федерации. Кроме того, предусмотрены разные нормативы для городских и сельских, особенно малокомплектных, школ.

В настоящее время в действующем законодательстве отсутствует четкое установление того, каким образом городская школа будет получать финансирование за обучающегося, перешедшего из сельской малокомплектной школы, например, для завершения обучения в старших классах². Все это искажает соответствующее Конституции понимание и применение оспоренного законоположения, порождая неопределенность в вопросе о том, на ком должна лежать ответственность за бесплатную перевозку детей до образовательных организаций и обратно. Конституционному Суду следовало признать данный аспект проверяемого регулирования не соответствующим Конституции Российской Федерации.

Если с учетом сказанного вернуться к отношениям муниципального района и городского округа, то в ситуации, когда дети, проживающие в муниципальном районе, обучаются в городском округе, а государственное

² Об этом также см.: Анализ нормативного подушевого финансирования общего образования в субъектах Российской Федерации: современная аналитика образования / И. В. Абанкина, М. Ю. Алашкевич, В. А. Винарик, П. В. Деркачев, С. С. Славин, Л. М. Филатова. М.: НИУ ВШЭ, 2016. № 6.

финансирование на их обучение продолжает получать муниципальный район, очевидна необходимость перераспределения между ними финансовых ресурсов тем или иным образом. Соответственно, требуется нормативная основа указанного перераспределения. Кроме того, при таких обстоятельствах финансирование упомянутой бесплатной перевозки обучающихся, если его не осуществляет государство, справедливо возложить на муниципальный район — как минимум на период перераспределения соответствующих финансовых потоков.

4. Оспоренное законоположение, взятое в системе действующего регулирования, отличается неопределенностью и в иных аспектах. Так, оно предусматривает необходимость обеспечения бесплатной перевозки обучающихся в муниципальных образовательных организациях между поселениями.

Однако поселения (городские и сельские) являются отдельными видами муниципальных образований. Согласно Федеральному закону от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» городское поселение — город или поселок, в которых местное самоуправление осуществляется населением непосредственно и (или) через выборные и иные органы местного самоуправления; сельское поселение — один или несколько объединенных общей территорией сельских населенных пунктов (поселков, сел, станиц, деревень, хуторов, кишлаков, аулов и других сельских населенных пунктов), в которых местное самоуправление осуществляется населением непосредственно и (или) через выборные и иные органы местного самоуправления (абзацы второй и третьей статьи 2).

Городские и сельские поселения входят в состав муниципальных районов, объединяющих несколько поселений или поселений и межселенных территорий, объединенных общей территорией, в границах которой местное самоуправление осуществляется в целях решения вопросов местного значения межпоселенческого характера населением непосредственно и (или) через выборные и иные органы местного самоуправления, которые могут осуществлять отдельные государственные полномочия, передаваемые органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации (абзац пятый статьи 2 Федерального закона «Об общих принципах организации местного са-

моуправления в Российской Федерации»).

В результате не ясно, вытекает ли из оспоренного законоположения обязанность уполномоченных лиц по организации бесплатной перевозки обучающихся в муниципальных образовательных организациях при нахождении их места жительства вне пределов пешеходной доступности их образовательных организаций, если место жительства обучающихся находится в границах соответствующего муниципального образования (городского или сельского поселения, городского округа, муниципального района — для межселенных территорий). Иными словами, могут ли под термином «поселения» в оспариваемом законоположении пониматься населенные пункты, входящие в состав территории поселений, городских округов? И могут ли к поселениям приравниваться межселенные территории муниципальных районов?

Допустимо то предположение, что законодатель сознательно ограничил необходимость бесплатной перевозки обучающихся перевозкой детей между поселениями. Так, внутри поселений, как и городских округов, имеется, как правило, необходимое регулярное транспортное сообщение, осуществляемое общественным транспортом за доступную плату. Поэтому даже если ребенок проживает в поселении вне пределов пешеходной доступности своей школы, он за счет родителей вполне может добираться до школы и обратно общественным транспортом, тем более если родители сами выбрали отдаленную школу. Однако данный подход не учитывает реальные положения вещей.

Так, те же сельские поселения включают в свой состав, как правило, ряд сельских населенных пунктов, отстоящих друг от друга порой на значительном расстоянии. Поэтому зачастую детям приходится добираться до своей школы (единственной в поселении) несколько километров лесом, по бездорожью из одного населенного пункта в другой. А зимой? Далее надо принять во внимание и то, что сегодня законодатель открыл «ящик Пандоры» — допустил облегченное преобразование муниципальных районов в городские округа (опыт Свердловской области запущен в масштабе всей страны). Но если де-юре придать статус городского округа огромным территориям со множеством населенных пунктов, разбросанных друг от друга на значительные расстояния, это не даст им автоматически мощную городскую инфраструктуру, включая

транспортное сообщение и дороги. Это не «выдавит» из таких городских округов сельскую местность.

Так допустимо ли с точки зрения конституционного принципа равенства ограничение бесплатной перевозки обучающихся только такими перевозками между поселениями, что исключает их использование внутри городских, сельских поселений, городских округов, а также включение в их орбиту межселенных территорий?

Буквальное толкование оспариваемого законоположения, вводящего бесплатную перевозку обучающихся только между поселениями, строго говоря, ставит под вопрос допустимость такой перевозки между муниципальными районами и городскими округами (наш случай). Надо сказать, что в анализируемом Постановлении Конституционный Суд его снял, указав, что при введении названного регулирования городской округ характеризовался и как городское поселение. Следовательно, с точки зрения Конституционного Суда, законодатель изначально имел в виду необходимость организации бесплатной перевозки обучающихся и между городскими округами и муниципальными районами.

Далее непонятно, действует ли правило о бесплатной перевозке детей, если ребенок, обучающийся в образовательной организации муниципального образования одного субъекта РФ, проживает на территории другого субъекта РФ или когда ребенка обучают родители самостоятельно и в школу ему надо являться только для сдачи экзаменов? А действует ли названное правило применительно к таким формам обучения, как очно-заочная или заочная? Какие виды транспорта могут использоваться для бесплатной доставки, а какие нет – вертолет в ЯНАО как единственный вид транспорта для многих случаев тоже бесплатно или в тех условиях допустима только бесплатная доставка вертолетом детей для обучения в интернатах?

Имеется неопределенность и в вопросе участия государства в финансировании бесплатной перевозки обучающихся. В соответствии с пунктом 13 части 2 статьи 26³ Федерального закона от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и пунктом 3 части 1 статьи 8 Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации» к полномочи-

ям органов государственной власти субъекта РФ по предметам совместного ведения, осуществляемым данными органами самостоятельно за счет средств бюджета субъекта РФ (за исключением субвенций из федерального бюджета), относится обеспечение государственных гарантий прав граждан на получение общедоступного и бесплатного дошкольного, начального общего, основного общего, среднего (полного) общего образования, а также дополнительного образования в общеобразовательных учреждениях путем выделения субвенций местным бюджетам в размере, необходимом для реализации основных общеобразовательных программ в части финансирования расходов на оплату труда работников общеобразовательных учреждений, расходов на учебники и учебные пособия, технические средства обучения, расходные материалы и хозяйственные нужды (за исключением расходов на содержание зданий и коммунальных расходов, осуществляемых из местных бюджетов) в соответствии с нормативами, установленными законами субъекта РФ.

При этом если расходы на бесплатную перевозку обучающихся относятся к хозяйственным нуждам образовательных организаций, что вполне допустимо, поскольку выражает их существо, то они в соответствии с пунктом 13 части 2 статьи 26³ Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» должны финансироваться за счет средств бюджета субъекта РФ, поскольку к расходным обязательствам муниципальных образований, финансируемых из местных бюджетов, в этой части данной нормой отнесены лишь расходы на содержание зданий и коммунальные расходы. Хотя в законодательстве отсутствует и прямое отнесение расходов на бесплатную перевозку обучающихся к хозяйственным нуждам образовательных организаций, финансируемых за счет средств бюджета субъекта РФ.

В любом случае при определении объемов государственного финансирования муниципальных образовательных организаций на основе подушевого принципа субъекты РФ, как правило, не учитывают расходы на бесплатную перевозку обучающихся.

Все же некоторые субъекты РФ берут на себя финансирование названной деятельности. Так, Закон Калужской области «Об образовании в Калужской области» предусматри-

вадет, что обучающимся в государственных и муниципальных образовательных организациях предоставляется транспортное обеспечение в виде организации бесплатной перевозки обучающихся с целью организации образовательного процесса как дополнительная мера социальной поддержки, реализуемая органом исполнительной власти Калужской области, осуществляющим государственное управление в сфере образования, за счет средств областного бюджета (статья 10)³.

Не все перечисленные выше аспекты неопределенности оспоренного законоположения проявили себя в деле заявителя. Однако Конституционному Суду следовало бы, не разбирая все их подробно, дать им общую характеристику и оценить их общий негативный эффект. Как представляется, обрисованная неопределенность нарушает конституционные принципы правового государства, равенства и справедливости, ущемляя конституционное право каждого на образование, и противоречит Конституции Российской Федерации, ее статьям 1, 2, 17–19 и 43.

5. С учетом вышеизложенного Конституционному Суду, как представляется, следовало в оценке проверяемого регулирования основной акцент сделать на его неопределенности, уйдя от прямого указания на те публичные субъекты, которые, с его точки зрения, должны финансировать бесплатную перевозку обучающихся, тем более должны это делать по основанию упречности своего поведения.

Дело в том, что вопрос о субъектах, ответственных за финансирование бесплатной перевозки обучающихся, требует учета множества разных обстоятельств, постоянно меняющихся, и в значительной мере относится к сфере целесообразного законодательного выбора. Законодатель здесь вправе избрать разные подходы. Так, финансирование бесплатной перевозки детей может быть отнесено им (если выделять основные схемы) к полномочиям органов местного самоуправления тех муниципальных образований, где дети проживают или где они учатся. Оно может быть отнесено к полномочиям государства. Если законодатель пойдет на закрепление обязанности финансирования в полном объеме бесплатной перевозки обучающихся в муниципальных образовательных организациях за муниципальными образованиями, в которых дети живут или учатся, то ему следует компенсировать данное решение соответствующим

перераспределением финансовых ресурсов между государством и муниципальными образованиями. Перспективны схемы, предполагающие рассмотрение названного финансирования как общего дела органов всех уровней публичной власти при решающей роли органов государства. Не исключено использование в некоторых случаях в том или ином объеме иных источников финансирования (хозяйствующие субъекты и др.).

В любом случае законодатель, материализуя одну из возможных схем финансирования бесплатной перевозки обучающихся, обязан устранить ту неопределенность, которая присуща современному регулированию в данной области. А ее устранение предполагает конкретизацию вводного предписания части 2 статьи 40 Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации» в целом комплексе материальных и процессуальных норм, развернуто закрепляющих условия и порядок финансирования бесплатной перевозки обучающихся в муниципальных образовательных организациях для разных жизненных ситуаций.

И в завершение о временном регулировании. Представляется, что оно могло бы в тексте Постановления выглядеть так: «Впредь до внесения в действующее правовое регулирование необходимых изменений орган местного самоуправления муниципального образования, являющийся учредителем образовательной организации, организует бесплатную перевозку очно обучающихся в ней по основным общеобразовательным программам лиц, зарегистрированных по месту жительства и фактически проживающих на территории другого муниципального образования, до образовательной организации и обратно с обязательной компенсацией понесенных в связи с осуществлением этого полномочия расходов соответствующим субъектом Российской Федерации».

³ В отзыве по настоящему делу доктора юридических наук О. А. Кожевникова представлена позиция, согласно которой финансирование транспортного обеспечения обучающихся в системе действующего регулирования является видом социальной поддержки, входящим в систему государственных гарантий права на образование. В силу этого оно не относится к вопросам местного значения и должно финансироваться государством.

Мнение
судьи Конституционного Суда
Российской Федерации
С. Д. Князева

В Постановлении от 5 июля 2017 года № 18-П Конституционный Суд Российской Федерации уделил — и не без основания — много внимания исследованию вопроса о конституционности возложения на муниципальное образование (муниципальный район, городской округ), являющееся учредителем образовательной организации, реализующей основную общеобразовательную программу, обязанности по организации бесплатной перевозки учащихся в ней детей между поселениями, в котором расположена указанная организация, с одной стороны, и в котором проживают ученики — с другой. Это позволило ему сделать принципиальный вывод, что сама по себе организация такой бесплатной перевозки в полной мере согласуется с конституционной ответственностью социального государства за эффективную реализацию права граждан на общедоступное и бесплатное основное общее образование, в том числе в муниципальных образовательных учреждениях, в случаях, когда — с учетом транспортной доступности образовательных организаций — возможность осуществления обучающимися данного конституционного права существенно затруднена или не может быть обеспечена.

Соглашаясь с данной оценкой, вместе с тем хотел бы заметить, что в контексте конкретного нормоконтроля конституционности части 2 статьи 40 Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации», произведенного Конституционным Судом России по жалобе администрации муниципального образования городской округ город Сибай Республики Башкортостан, она имеет в некоторой степени абстрактный (отвлеченный) характер, так как в обращении заявителя организация бесплатной перевозки детей, обучающихся в муниципальных общеобразовательных учреждениях, как таковая вовсе не подвергалась сомнению. Заявитель лишь настаивал на том, что в ситуации, когда такая перевозка осуществляется между различными муниципальными районами (городскими округами), ее организацией должны заниматься муниципальные образования (органы местного самоуправле-

ния), на территории которых проживают ученики, а не учредители муниципальных образовательных организаций, в которых они обучаются, поскольку иное отступало бы от гарантированной Конституцией Российской Федерации, ее статьями 130 (часть 1), 131 (часть 1) и 133, самостоятельности местного самоуправления, предполагающей возможность самостоятельного решения населением вопросов местного значения в городских, сельских поселениях и на других территориях.

Данный сюжет, конечно, также не остался обойденным Конституционным Судом, признавшим часть 2 статьи 40 Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации» не соответствующей российской Конституции в той мере, в какой в системе действующего правового регулирования она возлагает на муниципальный район или городской округ — учредителя образовательной организации, реализующей основные общеобразовательные программы, в которой обучаются лица, проживающие в другом муниципальном районе или городском округе, организацию их бесплатной перевозки до образовательной организации и обратно за счет средств своего бюджета — без предоставления ему средств из бюджетов вышестоящих уровней бюджетной системы или без компенсации соответствующих расходов из бюджета муниципального района или городского округа, в котором проживают обучающиеся, — если необходимость их зачисления в данную образовательную организацию обусловлена тем, что на территории муниципального района или городского округа, где проживают эти лица, возможность осуществления ими конституционного права на получение общедоступного и бесплатного основного общего образования с точки зрения обеспечения территориальной доступности образовательных организаций существенно затруднена или не может быть обеспечена.

Разделяя эту правовую позицию Конституционного Суда Российской Федерации, все же позволю заметить, что ее обоснование не выглядит исчерпывающим, а потому полагаю целесообразным высказать ряд аргументов, не

нашедших отражения в тексте Постановления от 5 июля 2017 года № 18-П, которые, как представляется, могут служить дополнительными доводами в пользу конституционной дисквалификации оспоренного городским округом Сибай законоположения.

Согласно статье 18 Конституции Российской Федерации права и свободы человека и гражданина, являясь непосредственно действующими, определяют смысл, содержание и применение законов, деятельность законодательной и исполнительной власти, местного самоуправления и обеспечиваются правосудием. Фокусируя усилия всех — государственных и муниципальных — субъектов публичной власти на обязанности признавать, соблюдать и защищать права и свободы человека как высшей ценности Российского государства (статья 2 Конституции Российской Федерации), упомянутая конституционная формула вместе с тем не порождает их совокупной, а тем более тождественной ответственности за создание надлежащих условий для реализации конституционных прав и свобод, включая право на образование (статья 43, часть 1, Конституции Российской Федерации).

Исходить из противоположного, в частности утверждать, что каждый представитель публичной власти, независимо от его вида, уровня, полномочий и территориальных предметов ведения, должен так или иначе проявлять организационно-правовую заботу обо всех без исключения конституционных правах и свободах, — значит, по сути, игнорировать конституционные нормы о правовом государстве, о федеративном устройстве и разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации, об осуществлении государственной власти на основе разделения на законодательную, исполнительную и судебную, о самостоятельности в пределах своих полномочий местного самоуправления (Конституция Российской Федерации; статья 1, часть 1; статья 5, части 1 и 3; статья 10; статья 12).

Не стоит думать, что, если вменить «попечительство» о правах и свободах граждан в обязанность как можно большему числу органов и должностных лиц, это неминуемо способствует их благополучной «судьбе». Хорошо известно, когда то или иное дело поручается всем сразу, за его результаты, как правило,

не с кого спросить, что лишний раз подчеркивает настоятельную потребность тщательного и корректного распределения публичных полномочий между отдельными субъектами, входящими в общую систему государственной и муниципальной власти, которое, естественно, требует принятия необходимых законодательных решений.

Закрепляя полномочия органов местного самоуправления, федеральный законодатель обязан, помимо прочего, иметь в виду пространственную сферу их деятельности, которая применительно к отдельным муниципальным образованиям, как это прямо следует из статей 130 (часть 1), 131 и 132 (часть 1) Конституции Российской Федерации, предопределяется самостоятельным решением населения вопросов местного значения в границах городских, сельских поселений и других территорий. Соответственно, как неоднократно отмечал Конституционный Суд Российской Федерации, он (законодатель) должен руководствоваться тем, что конституционное предназначение местного самоуправления состоит в решении социально-экономических задач в пределах муниципального образования как территории совместной жизнедеятельности населения; будучи институциональным выражением власти местного сообщества как первичного субъекта права на местное самоуправление, органы местного самоуправления призваны обеспечивать решение вопросов местного значения населением городских, сельских поселений и других территорий, на которых оно осуществляется; это обуславливает возложение на органы местного самоуправления вытекающих из природы муниципальной власти обязанностей по решению вопросов обеспечения жизнедеятельности конкретного муниципального образования (постановления от 2 апреля 2002 года № 7-П, от 20 декабря 2010 года № 22-П, от 29 марта 2011 года № 2-П, от 26 апреля 2016 года № 13-П и др.).

Аналогичным образом и Европейская хартия местного самоуправления (Страсбург, 15 октября 1985 года) понимает под местным самоуправлением принадлежащие гражданам право и реальную способность — как прямые (собрание, референдум и т. п.), так и опосредованные (советы, подотчетные им исполнительные органы) — регламентировать значительную часть публичных дел и управлять ею, действуя в рамках закона, под свою ответ-

ственность и в интересах местного населения (статья 3). Как следствие, она также не дает оснований для расширительной интерпретации территориальных границ организации и осуществления местного самоуправления, позволяющего «спрашивать» с него не только за местные (городские, районные, поселенческие и др.), но и за иные — независимо от социальной значимости и степени важности — дела.

Еще более определенно территориальная сфера локализации местного самоуправления фиксируется в Декларации о принципах местного самоуправления в государствах — участниках Содружества (принята Межпарламентской Ассамблеей государств — участников Содружества Независимых Государств 29 октября 1994 года), согласно которой местное самоуправление представляет собой систему организации деятельности населения (местных территориальных сообществ) для самостоятельного и под свою ответственность решения вопросов местного значения в соответствии с законами государства (статья 1); органы местного самоуправления ответственны перед населением, а их компетенция должна обеспечивать возможность самостоятельного решения ими вопросов местного значения (статья 5).

Приведенные конституционные и международно-правовые положения характеризуют местное самоуправление исключительно как деятельность местного сообщества, направленную на решение вопросов местного значения. И хотя они не препятствуют, по крайней мере в российской версии (глава 4 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»), привлечению органов местного самоуправления к осуществлению государственной власти посредством наделения отдельными государственными полномочиями, тем не менее им не может быть вменено в обязанность решение вопросов, относящихся к предметам ведения (компетенции) других муниципальных образований, так как подобного рода перераспределение самоуправленческих полномочий между конкретными муниципальными районами, городскими округами и другими муниципальными образованиями вступало бы в прямое противоречие с конституционной природой местного самоуправления, лишая последнее самостоятельного и ответственного статуса.

Изложенное позволяет заключить, что, поскольку организация предоставления обще-

доступного и бесплатного начального общего, основного общего и среднего общего образования по основным общеобразовательным программам в муниципальных образовательных организациях включена Федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в перечень вопросов местного значения муниципального района и городского округа (пункт 11 части 1 статьи 15 и пункт 13 части 1 статьи 16), это возлагает на органы местного самоуправления конкретных муниципальных образований «персональную» ответственность за их самостоятельное решение на собственной территории в интересах местного населения.

Если же по каким-либо причинам органы местного самоуправления отдельного муниципального района (городского округа) оказываются не в состоянии обеспечить проживающих на соответствующей территории детей предусмотренными законом образовательными услугами, вынуждая их (их родителей) прибегать к помощи муниципальных образовательных учреждений (школ), расположенных в соседних муниципалитетах, то это не должно освобождать от ответственности за организацию бесплатной перевозки таких детей муниципальный район (городской округ), который не смог предоставить им возможность получить среднее общее образование на своей территории. В противном случае, при вменении обязанности заниматься указанной перевозкой школьников муниципальному образованию, в котором они не проживают, будет иметь место искажение конституционной модели местного самоуправления, сопряженное — вольно или невольно — с риском нарастания в муниципальной среде «иждивенческих» настроений.

Какими бы ни были трудности, с которыми сталкиваются муниципальные районы и городские округа, ведая на своей территории организацией начального общего, основного общего и среднего общего образования для нужд местного сообщества, их преодоление должно достигаться не вопреки (как это имело место в отношении заявителя), а в строгом соответствии с Конституцией Российской Федерации, ее статьями 12, 130 (часть 1), 131 и 132 (часть 1), что, впрочем, не блокирует возможность законодательного переложения бремени школьного образовательного дела целиком на субъекты Российской Федерации или даже на федеральную власть.

**ПОСТАНОВЛЕНИЕ
КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

10 июля
2017 года,
город Санкт-
Петербург

№ 19-П

по делу о проверке конституционности положений подпункта 2 пункта 2 статьи 164 Налогового кодекса Российской Федерации и Перечня кодов видов товаров для детей в соответствии с единой Товарной номенклатурой внешнеэкономической деятельности Таможенного союза, облагаемых налогом на добавленную стоимость по налоговой ставке 10 процентов при ввозе на территорию Российской Федерации, в связи с жалобой общества с ограниченной ответственностью «Мишутка»

Конституционный Суд Российской Федерации в составе Председателя В. Д. Зорькина, судей К. В. Арановского, А. И. Бойцова, Н. С. Бондаря, Г. А. Гаджиева, Ю. М. Данилова, Л. М. Жарковой, С. М. Казанцева, С. Д. Князева, А. Н. Кокотова, Л. О. Красавчиковой, С. П. Маврина, Н. В. Мельникова, Ю. Д. Рудкина, О. С. Хохряковой, В. Г. Ярославцева, руководствуясь статьей 125 (часть 4) Конституции Российской Федерации, пунктом 3 части первой, частями третьей и четвертой статьи 3, частью первой статьи 21, статьями 36, 47¹, 74, 86, 96, 97 и 99 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации»,

рассмотрел в заседании без проведения слушания дело о проверке конституционности положений подпункта 2 пункта 2 статьи 164 Налогового кодекса Российской Федерации и Перечня кодов видов товаров для детей в соответствии с единой Товарной номенклатурой внешнеэкономической деятельности Таможенного союза, облагаемых налогом на добавленную стоимость по налоговой ставке 10 процентов при ввозе на территорию Российской Федерации.

Поводом к рассмотрению дела явилась жалоба ООО «Мишутка». Основанием к рассмотрению дела явилась обнаружившаяся неопределенность в вопросе о том, соответствуют ли Конституции Российской Федерации оспариваемые заявителем нормативные положения.

Заслушав сообщение судьи-докладчика Л. М. Жарковой, исследовав представленные документы и иные материалы, Конституционный Суд Российской Федерации

у с т а н о в и л :

1. Конституционность подпункта 2 пункта 2 статьи 164 Налогового кодекса Российской Федерации, согласно которому при реализации такого товара для детей, как коляски, налогообложение производится по налоговой ставке 10 процентов, и положения раздела «Коляски» Перечня кодов видов то-

варов для детей в соответствии с единой Товарной номенклатурой внешне-экономической деятельности Таможенного союза, облагаемых налогом на добавленную стоимость по налоговой ставке 10 процентов при ввозе на территорию Российской Федерации (утверждено постановлением Правительства Российской Федерации от 31 декабря 2004 года № 908), устанавливающего код товара «коляски детские», оспаривается ООО «Мишутка», которое в соответствии с условиями контракта от 2 августа 2005 года, заключенного с компанией-изготовителем Р. Р. Н. «ARO» KARON Spolka Jawna (Польша), в октябре 2015 года ввезло на таможенную территорию Российской Федерации товар — коляски детские согласно выставленному на каждую партию товара счету-фактуре, подав соответствующую таможенную декларацию и исчислив налог на добавленную стоимость по налоговой ставке 10 процентов, как это предусмотрено подпунктом 2 пункта 2 статьи 164 Налогового кодекса Российской Федерации.

Инспектор Азовского таможенного поста Ростовской таможни 12 октября 2015 года отказал обществу в выпуске товара, потребовав, в частности, указать полную комплектацию колясок и изменить ставку налога на добавленную стоимость на ставку в размере 18 процентов.

Общество с целью минимизации убытков от задержки процедуры выпуска товара с таможенной территории изменило сведения, указанные в первоначальной декларации, и ставку налога, однако, считая действия инспектора таможни, повлекшие переплату налога на добавленную стоимость в размере 340 505 руб. 93 коп., не основанными на законе, обратилось в Арбитражный суд Ростовской области.

Отказывая ООО «Мишутка» в удовлетворении его требований решением от 21 марта 2016 года (оставлено без изменения постановлением Пятнадцатого арбитражного апелляционного суда от 2 июня 2016 года и постановлением Арбитражного суда Северо-Кавказского округа от 30 августа 2016 года), Арбитражный суд Ростовской области исходил из того, что указанный обществом в разделе декларации «Описание товара» товар — коляски детские (для детей с рождения до трех лет) с металлическим каркасом и элементами из полимерных и текстильных материалов (комбинированные) с закрытым и открытым кузовом, в комплект которых входят в качестве неотъемлемой части сумка для детских вещей, противомоскитная сетка, чехол для ног (от ветра и дождя) и корзина для вещей, выполненные в той же цветовой гамме и имеющие специальные крепления для колясок и конструктивные особенности, подходящие под свою модель, — не подпадает под описание товара «коляски детские», как оно сформулировано в Перечне кодов видов товаров для детей в соответствии с единой Товарной номенклатурой внешнеэкономической деятельности Таможенного союза, облагаемых налогом на добавленную стоимость по налоговой ставке 10 процентов при ввозе на территорию Российской Федерации, т. е. без указания каких-либо принадлежностей, а потому применение ставки налога на добавленную стоимость в размере 10 процентов в отношении товара, ввезенного ООО «Мишутка», является незаконным.

Определением Верховного Суда Российской Федерации от 25 января 2016 года ООО «Мишутка» было отказано в удовлетворении ходатайства о восстановлении пропущенного процессуального срока на подачу кассационной жалобы.

По мнению заявителя, оспариваемые им нормативные положения не соответствуют статьям 2, 6 (часть 2), 8, 15 (части 1 и 2), 17 (часть 1), 19, 34 (часть 1), 35 (части 1 и 2), 45 (часть 1), 46 (часть 1) и 57 Конституции Российской Федерации в той мере, в какой в силу своей неопределенности они не позволили ему как налогоплательщику при ввозе на территорию

Российской Федерации детских колясок в предусмотренной производителем комплектации воспользоваться налогообложением по установленной законом пониженной ставке налога на добавленную стоимость, притом что в период с августа 2015 года по февраль 2017 года общество неоднократно ввозило на территорию Российской Федерации такие же товары с аналогичной комплектацией и выпуск данных товаров с применением ставки налога на добавленную стоимость 10 процентов возражений не вызывал.

В соответствии со статьями 74, 96 и 97 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» Конституционный Суд Российской Федерации, проверяя по жалобе граждан, объединенный граждан конституционность нормативных положений, примененных в конкретном деле, рассмотрение которого завершено в суде, и затрагивающих конституционные права и свободы, на нарушение которых ссылается заявитель, принимает постановление только по предмету, указанному в жалобе, и лишь в отношении той части акта, конституционность которой подвергается сомнению, оценивая как буквальный смысл рассматриваемых законоположений, так и смысл, придаваемый им официальным и иным толкованием или сложившейся правоприменительной практикой, а также исходя из их места в системе правовых норм.

Таким образом, положения подпункта 2 пункта 2 статьи 164 Налогового кодекса Российской Федерации и Перечня кодов видов товаров для детей в соответствии с единой Товарной номенклатурой внешнеэкономической деятельности Таможенного союза, облагаемых налогом на добавленную стоимость по налоговой ставке 10 процентов при ввозе на территорию Российской Федерации, являются предметом рассмотрения Конституционного Суда Российской Федерации по настоящему делу в той мере, в какой на их основании разрешается вопрос о возможности применения в отношении прямо указанного в данных нормативных правовых актах товара для детей — колясок детских ставки налога на добавленную стоимость в размере 10 процентов при ввозе их на территорию Российской Федерации в случаях их поставки в определенной комплектации.

2. Согласно Конституции Российской Федерации каждый обязан платить законно установленные налоги и сборы (статья 57). Налогообложение, выступая ограничением права собственности, должно быть основано на конституционном принципе равенства, который понимается прежде всего как равномерность, нейтральность и справедливость.

Налоги устанавливаются законодателем в соответствии с сущностью каждого из них и как элементы единой налоговой системы, параметры и условия функционирования которой применительно к каждому налогоплательщику определяются объективными закономерностями и требованиями, включая экономическую обоснованность и недопустимость произвольного установления налога.

В силу конституционного требования о необходимости уплаты только законно установленных налогов и сборов во взаимосвязи с предписаниями статей 15 и 18 Конституции Российской Федерации налоговая обязанность должна, среди прочего, пониматься как обязанность платить налоги в размере не большем, чем это установлено законом, а механизм налогообложения — обеспечивать полноту и своевременность их взимания с обязанных лиц и одновременно правомерность деятельности уполномоченных органов и должностных лиц, связанной с изъятием средств налогообложения, имея в виду, среди прочего, что налоговые правоотношения основаны на властном методе правового регулирования, а реализация конституционной обязанности платить законно установленные налоги предполагает субординацию, властное подчинение налогоплательщика требованиям государства.

Вместе с тем федеральный законодатель располагает достаточной степенью усмотрения при установлении конкретных налогов: он самостоятельно определяет параметры основных элементов налога, в том числе состав налогоплательщиков и объекты налогообложения, виды налоговых ставок, продолжительность налогового периода, стоимостные и (или) количественные показатели, необходимые для определения налоговой базы, порядок исчисления налога. При этом, устанавливая федеральные налоги и определяя как их систему, так и все элементы налогового обязательства, он обязан соблюдать положения Конституции Российской Федерации, относящиеся к признанию и гарантиям прав и свобод человека и гражданина. Исходя из данного требования в Налоговом кодексе Российской Федерации закреплено, что недопустимы налоги и сборы, препятствующие реализации гражданами своих конституционных прав (пункт 3 статьи 3).

Приведенные правовые позиции были изложены Конституционным Судом Российской Федерации в сохраняющих силу постановлениях от 20 февраля 2001 года № 3-П, от 14 июля 2005 года № 9-П, от 22 июня 2009 года № 10-П, от 3 июня 2014 года № 17-П, от 1 июля 2015 года № 19-П и др.; определениях от 1 октября 2009 года № 1268-О-О и № 1269-О-О, от 1 декабря 2009 года № 1484-О-О, от 6 июля 2010 года № 1084-О-О, от 7 декабря 2010 года № 1718-О-О и др.

По смыслу статьи 57 Конституции Российской Федерации в системной связи с ее статьями 1 (часть 1), 15 (части 2 и 3) и 19 (части 1 и 2), в Российской Федерации как правовом государстве законы о налогах должны содержать четкие и понятные нормы. Поэтому Налоговый кодекс Российской Федерации предписывает, что необходимые элементы налогообложения (налоговых обязательств) должны быть сформулированы так, чтобы каждый точно знал, какие налоги, когда и в каком порядке он обязан платить (пункт 6 статьи 3), а все неустранимые сомнения, противоречия и неясности актов законодательства о налогах следует толковать в пользу налогоплательщика (пункт 7 статьи 3). Именно соблюдение конституционных предписаний относительно формальной определенности и полноты элементов налогового обязательства при формировании структуры налога и учет объективных характеристик экономико-правового содержания налога обеспечивают эффективность налогообложения и реальность его целей и позволяют налогоплательщикам своевременно уплатить налог, а налоговым органам — осуществлять контроль за действиями налогоплательщиков по уплате налоговых сумм в бюджет (постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 23 мая 2013 года № 11-П и от 1 июля 2015 года № 19-П).

Расплывчатость налоговой нормы может привести к не согласующемуся с конституционным принципом правового государства произвольному и дискриминационному ее применению государственными органами и должностными лицами в их отношениях с налогоплательщиками и тем самым — к нарушению конституционного принципа юридического равенства и вытекающего из него требования равенства налогообложения, закрепленного пунктом 1 статьи 3 Налогового кодекса Российской Федерации (постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 8 октября 1997 года № 13-П, от 11 ноября 1997 года № 16-П, от 28 марта 2000 года № 5-П, от 20 февраля 2001 года № 3-П, от 14 июля 2003 года № 12-П, от 23 мая 2013 года № 11-П, от 13 апреля 2016 года № 11-П и др.).

Неясности же, выявляемые в процессе применения налоговых норм в конкретных правовых ситуациях, устраняются путем толкования этих норм правоприменительными органами, в том числе судами, которые должны обеспечивать конституционное истолкование подлежащих применению нор-

мативных положений и тем самым — необходимую степень определенности правового регулирования путем выявления не только содержания конкретного нормативного положения или системы находящихся во взаимосвязи нормативных положений, но и более сложных взаимосвязей правовых предписаний (постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 22 апреля 2013 года № 8-П, от 25 июня 2015 года № 16-П, от 24 марта 2017 года № 9-П и др.).

Из приведенных правовых позиций Конституционного Суда Российской Федерации следует, что являющееся конкретизацией конституционных принципов равенства и законности требование формальной определенности налоговых норм должно быть соблюдено как при установлении налогов, сборов, так и при правовом регулировании контрольных и юрисдикционных процедур, связанных с реализацией налогообложения.

3. Конкретизируя положения статьи 57 Конституции Российской Федерации, Налоговый кодекс Российской Федерации предусматривает, что законодательство о налогах и сборах, регулирующее властные отношения по установлению, введению и взиманию налогов, сборов, страховых взносов в Российской Федерации, а также отношения, возникающие в процессе осуществления налогового контроля, обжалования актов налоговых органов, действий (бездействия) их должностных лиц и привлечения к ответственности за совершение налогового правонарушения, не применяется к отношениям по установлению, введению и взиманию таможенных платежей, а также к отношениям, возникающим в процессе осуществления контроля за уплатой таможенных платежей, обжалования актов таможенных органов, действий (бездействия) их должностных лиц и привлечения к ответственности виновных лиц, если иное не предусмотрено данным Кодексом (пункты 1 и 2 статьи 2).

3.1. Налоговый кодекс Российской Федерации в главе 21 регламентирует отношения по уплате налога на добавленную стоимость, в частности при ввозе товаров на территорию Российской Федерации и иные территории, находящиеся под ее юрисдикцией: им установлены особенности налогообложения, порядок определения налоговой базы, налоговые ставки, основания освобождения от налогообложения.

Налоговые ставки по налогу на добавленную стоимость определены в статье 164 Налогового кодекса Российской Федерации, в силу пункта 3 которой налогообложение, по общему правилу, производится по налоговой ставке 18 процентов, в исключение из общего правила определены категории товаров, при реализации которых налогообложение производится по налоговой ставке 10 процентов, в том числе товары для детей (подпункт 2 пункта 2), и подчеркивается, что при ввозе товаров на территорию Российской Федерации и иные территории, находящиеся под ее юрисдикцией, применяются налоговые ставки, указанные в пунктах 2 и 3 данной статьи (пункт 5).

Установленная Налоговым кодексом Российской Федерации пониженная ставка налога на добавленную стоимость, применяемая при реализации отдельных видов товаров для детей, в том числе детских колясок, обусловлена социальной значимостью данных товаров, введена государством в целях их доступности для потребителей (родителей и иных лиц, имеющих малолетних детей).

Обращаясь к анализу особенностей экономико-правовой природы налога на добавленную стоимость, Конституционный Суд Российской Федерации указывал, что данный налог, будучи формой изъятия в бюджет части добавленной стоимости, создаваемой на всех стадиях производства и определяемой как разница между стоимостью реализованных товаров, работ и

услуг и стоимостью материальных затрат, отнесенных на издержки производства и обращения, является косвенным налогом (налогом на потребление): реализация товаров (работ, услуг) производится по ценам (тарифам), увеличенным на сумму налога на добавленную стоимость, а бремя его уплаты, соответственно, ложится на приобретателя товаров (работ, услуг) (постановления от 28 марта 2000 года № 5-П, от 20 февраля 2001 года № 3-П и от 3 июня 2014 года № 17-П; определения от 8 апреля 2004 года № 169-О, от 4 ноября 2004 года № 324-О, от 15 февраля 2005 года № 93-О, от 10 ноября 2016 года № 2561-О и др.).

Рассматривая вопрос обложения налогом на добавленную стоимость по налоговой ставке 0 процентов при реализации работ (услуг), непосредственно связанных с производством и реализацией товаров, указанных в подпункте 1 пункта 1 статьи 164 Налогового кодекса Российской Федерации, Конституционный Суд Российской Федерации отметил, что налоговая ставка, в том числе нулевая ставка по налогу на добавленную стоимость, является обязательным элементом налогообложения (пункт 1 статьи 17 Налогового кодекса Российской Федерации) и налогоплательщик не может произвольно ее применять (изменить ее размер в большую или меньшую сторону) или отказаться от ее применения (определения от 15 мая 2007 года № 372-О-П, от 2 апреля 2009 года № 475-О-О, от 28 февраля 2017 года № 468-О и др.).

Приведенные правовые позиции Конституционного Суда Российской Федерации распространяются и на обложение налогом на добавленную стоимость по налоговой ставке 10 процентов.

3.2. Таможенный кодекс Таможенного союза предусматривает, что таможенным платежом является и налог на добавленную стоимость, если он взимается при ввозе товаров на таможенную территорию Таможенного союза (подпункт 3 пункта 1 статьи 70); для целей исчисления налогов применяются ставки, установленные законодательством государства – члена Таможенного союза, на территории которого товары помещаются под таможенную процедуру (пункт 2 статьи 77).

В соответствии со статьей 52 Таможенного кодекса Таможенного союза товары при их таможенном декларировании подлежат классификации по Единой товарной номенклатуре внешнеэкономической деятельности Таможенного союза (с 1 января 2015 года – Единая товарная номенклатура внешнеэкономической деятельности Евразийского экономического союза), которая, согласно статье 51 названного Кодекса, основывается на Гармонизированной системе описания и кодирования товаров Всемирной таможенной организации и Единой товарной номенклатуре внешнеэкономической деятельности Содружества Независимых Государств.

Данная номенклатура применяется в том числе с учетом Пояснений к ней (рекомендация Коллегии Евразийской экономической комиссии от 12 марта 2013 года № 4), которые содержат толкование ее позиций, термины, краткие описания товаров и областей их возможного применения, классификационные признаки и конкретные перечни товаров, включаемых в те или иные позиции номенклатуры или исключаемых из них, и другую информацию, необходимую для однозначного отнесения конкретного товара к определенной позиции номенклатуры.

Использование кодов товаров для детей, упомянутых в подпункте 2 пункта 2 статьи 164 Налогового кодекса Российской Федерации, применительно к Единой товарной номенклатуре внешнеэкономической деятельности Евразийского экономического союза предопределено фактом взимания налога на добавленную стоимость при ввозе товаров на таможенную территорию Российской Федерации и служит цели обеспечения определенности налогообложения, имея в виду, что декларирование налогоплательщиками

ввозимых товаров и осуществление таможенными органами контроля за правильностью уплаты налога производятся исходя из той классификации товаров, которая предусмотрена для таможенных целей.

Правительство Российской Федерации во исполнение закрепленного в Налоговом кодексе Российской Федерации полномочия по определению кодов видов продукции в соответствии с Общероссийским классификатором продукции по видам экономической деятельности и Товарной номенклатурой внешнеэкономической деятельности, в отношении которых производится налогообложение по налоговой ставке 10 процентов (пункт 2 статьи 164), постановлением от 31 декабря 2004 года № 908 утвердило ряд нормативных правовых актов, среди которых – Перечень кодов видов товаров для детей в соответствии с Общероссийским классификатором продукции по видам экономической деятельности, облагаемых налогом на добавленную стоимость по налоговой ставке 10 процентов при реализации, и Перечень кодов видов товаров для детей в соответствии с Единой товарной номенклатурой внешнеэкономической деятельности Таможенного союза, облагаемых налогом на добавленную стоимость по налоговой ставке 10 процентов при ввозе на территорию Российской Федерации, в примечании к которому указано, что при определении ставки налога на добавленную стоимость в отношении ввозимого товара необходимо руководствоваться как кодом Единой товарной номенклатуры внешнеэкономической деятельности Таможенного союза (Евразийского экономического союза), так и наименованием товара. Соответственно, только в случае выполнения обоих условий в отношении товара может применяться ставка налога на добавленную стоимость в размере 10 процентов.

Установление федеральным законодателем в подпункте 2 пункта 2 статьи 164 Налогового кодекса Российской Федерации пониженной ставки налога для детских колясок не предполагает произвольного решения вопроса о ее применении в каждом конкретном случае. Из этого исходил Высший Арбитражный Суд Российской Федерации при разъяснении вопросов, возникающих у арбитражных судов при рассмотрении дел, связанных с взиманием налога на добавленную стоимость. Так, в постановлении Пленума от 30 мая 2014 года № 33 он указал, что при рассмотрении споров, касающихся обоснованности применения установленной пунктом 2 статьи 164 Налогового кодекса Российской Федерации налоговой ставки 10 процентов, судам необходимо учитывать, что в силу пункта 1 статьи 4 данного Кодекса при осуществлении полномочий по определению кодов Правительство Российской Федерации не вправе вводить дополнительные основания ограничений на ее применение, которые прямо не вытекают из положений пункта 2 статьи 164 Налогового кодекса Российской Федерации; для применения пониженной налоговой ставки – если классификация товара в Товарной номенклатуре внешнеэкономической деятельности отличается от классификации того же товара в Общероссийском классификаторе продукции – достаточно, чтобы реализуемый (ввозимый) товар соответствовал коду, определенному Правительством Российской Федерации, со ссылкой хотя бы на один из двух названных классификационных источников (пункт 20).

Что касается детских колясок, то указание товара с таким наименованием (код 8715 00 100 0) в разделе «Коляски» Перечня кодов видов товаров для детей в соответствии с Единой Товарной номенклатурой внешнеэкономической деятельности Таможенного союза, облагаемых налогом на добавленную стоимость по налоговой ставке 10 процентов при ввозе на территорию Российской Федерации (без каких-либо дополнений и уточнений), соответствует названию, приведенному в подпункте 2 пункта 2 статьи 164 Налогового кодекса Российской Федерации.

3.3. Единая товарная номенклатура внешнеэкономической деятельности Таможенного союза, утвержденная решением Совета Евразийской экономической комиссии от 16 июля 2012 года № 54 и в настоящее время действующая в редакции решения Совета Евразийской экономической комиссии от 24 апреля 2017 года № 140, представляет собой систему описания и кодирования товаров, используемую для классификации товаров в целях применения мер таможенно-тарифного регулирования. Она устанавливает общую позицию товара «Коляски детские и их части» (группа 87 «Средства наземного транспорта, кроме железнодорожного или трамвайного подвижного состава, и их части и принадлежности», код продукции 8715 00 – «Коляски детские и их части»), подразделяя ее на «Коляски детские» (код продукции 8715 00 100 0) и «Части» (код продукции 8715 00 900 0). При этом к частям данной товарной позиции относятся корпусные детали для монтирования шасси, включая съемные корпуса колясок, которые могут использоваться как люльки, а также шасси, их части, колеса – независимо от того, укомплектованы они шинами или нет, и их части (Пояснения к разделу 8715 номенклатуры).

Включаемые производителем в комплектацию большинства современных моделей детских колясок, согласующуюся с их обычным использованием, элементы (принадлежности) – сумка для детских вещей, противомоскитная сетка, чехол от дождя и ветра, корзина для вещей и др. – в товарной позиции «Коляски детские и их части» не обозначены. Между тем согласно пункту 1 дополнительных примечаний к разделу XVII названного решения принадлежности, представляемые вместе со средствами наземного транспорта (группы 86–89), должны классифицироваться вместе с ними, если являются частью их обычной комплектации и обычно продаются вместе с ними.

Из приведенных нормативных положений в их взаимосвязи, в том числе с оспариваемыми положениями, вытекает, что в отношении колясок детских положения подпункта 2 пункта 2 статьи 164 Налогового кодекса Российской Федерации и Перечня кодов видов товаров для детей в соответствии с единой Товарной номенклатурой внешнеэкономической деятельности Таможенного союза, облагаемых при ввозе на территорию Российской Федерации налогом на добавленную стоимость по налоговой ставке 10 процентов, не предполагают отказ от применения этой ставки в случаях поставки таких колясок в комплектации, согласующейся с их обычным использованием (в которой принадлежности связаны с обычным использованием главной вещи и разумно соотносятся с нею по стоимости).

Разрешая в указанных случаях споры о размере ставки налога на добавленную стоимость в отношении комплектов детских товаров, арбитражные суды должны исходить из того, что действующее правовое регулирование не исключает возможность применения подпункта 2 пункта 2 статьи 164 Налогового кодекса Российской Федерации на основе исследования и оценки фактических обстоятельств, в том числе связанных с использованием налогоплательщиком ставки налога на добавленную стоимость 10 процентов в отношении данного товара для детей в предыдущие периоды.

Между тем правоприменительная, в том числе судебная, практика (как это имело место в деле заявителя) свидетельствует о том, что содержащееся в оспариваемых нормативных положениях указание на использование ставки 10 процентов в отношении детских колясок понимается исходя из его буквального смысла – как распространяющееся только на случаи, когда на территорию Российской Федерации ввозятся коляски, не укомплектованные какими-либо принадлежностями. Наличие же комплектации повлекло требование о применении ставки налога на добавленную стоимость в раз-

мере 18 процентов, несмотря на получение судами доказательств, в том числе документальных, что принадлежности, входящие в комплект с колясками детскими, не подлежат реализации отдельно от главной вещи. Со ссылкой на оспариваемые правовые нормы в деле заявителя названные принадлежности детских колясок были оценены как товары, не указанные в законе, а потому и действия инспектора Ростовской таможни — его требование об изменении ставки налога на добавленную стоимость с 10 процентов на 18 процентов на весь комплект — были признаны правомерными.

Такое толкование рассматриваемого правового регулирования, расходящееся с его конституционно-правовым смыслом, привело к тому, что применение ставки налога на добавленную стоимость в размере 10 процентов стало невозможным в случае, когда прямо упомянутый в подпункте 2 пункта 2 статьи 164 Налогового кодекса Российской Федерации детский товар был ввезен в виде комплекта, состоящего из вещи, определяющей название товара, и принадлежностей к ней. Переход же на исчисление данного налога по ставке 18 процентов, в том числе на саму коляску, неправомерно ограничивший имущественные права налогоплательщика (импортера) путем неосновательного изъятия его денежных средств в пользу казны, а также приобретателя этого товара, оплачивающего налог в цене товара при отсутствии к тому объективных причин, не может считаться оправданным с точки зрения защищаемых Конституцией Российской Федерации целей и ценностей и отвечающим требованиям, вытекающим из ее статей 19 (части 1 и 2), 34 (часть 1), 35 (часть 1), 46 и 57.

Исходя из изложенного и руководствуясь статьями 6, 47¹, 71, 72, 74, 75, 78, 79, 87 и 100 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации», Конституционный Суд Российской Федерации

п о с т а н о в и л :

1. Признать взаимосвязанные положения подпункта 2 пункта 2 статьи 164 Налогового кодекса Российской Федерации и Перечня кодов видов товаров для детей в соответствии с единой Товарной номенклатурой внешнеэкономической деятельности Таможенного союза, облагаемых налогом на добавленную стоимость по налоговой ставке 10 процентов при ввозе на территорию Российской Федерации, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 31 декабря 2004 года № 908, не противоречащими Конституции Российской Федерации, поскольку по своему конституционно-правовому смыслу в системе действующего правового регулирования они не могут служить основанием для отказа налогоплательщику в исчислении налога на добавленную стоимость по ставке 10 процентов при ввозе на территорию Российской Федерации детских колясок в комплектации, согласующейся с обычным использованием товара и включающей как саму коляску, так и соответствующие принадлежности к ней.

Конституционно-правовой смысл указанных нормативных положений, выявленный в настоящем Постановлении, является общеобязательным, что исключает любое иное их истолкование в правоприменительной практике.

2. Правоприменительные решения, принятые по делу общества с ограниченной ответственностью «Мишутка» на основании подпункта 2 пункта 2 статьи 164 Налогового кодекса Российской Федерации и Перечня кодов видов товаров для детей в соответствии с единой Товарной номенклатурой внешнеэкономической деятельности Таможенного союза, облагаемых налогом на добавленную стоимость по налоговой ставке 10 процентов при ввозе на территорию Российской Федерации, в истолковании, расходящемся с их конституционно-правовым смыслом, выявленным Конституцион-

ным Судом Российской Федерации в настоящем Постановлении, подлежат пересмотру в установленном порядке, если для этого нет иных препятствий.

3. Настоящее Постановление окончательно, не подлежит обжалованию, вступает в силу со дня официального опубликования, действует непосредственно и не требует подтверждения другими органами и должностными лицами.

4. Настоящее Постановление подлежит незамедлительному опубликованию в «Российской газете», «Собрании законодательства Российской Федерации» и на «Официальном интернет-портале правовой информации» (www.pravo.gov.ru). Постановление должно быть опубликовано также в «Вестнике Конституционного Суда Российской Федерации».

**ПОСТАНОВЛЕНИЕ
КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

11 июля
2017 года,
город Санкт-
Петербург

№ 20-П

по делу о проверке конституционности положений статьи 111, части 5 статьи 247 и пункта 2 части 1 статьи 248 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, частей 1 и 2 статьи 110 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации в связи с жалобами гражданки Н. Б. Слободяник и федерального государственного бюджетного учреждения «Российский сельскохозяйственный центр»

Конституционный Суд Российской Федерации в составе Председателя В. Д. Зорькина, судей К. В. Арановского, А. И. Бойцова, Н. С. Бондаря, Г. А. Гаджиева, Ю. М. Данилова, Л. М. Жарковой, С. М. Казанцева, С. Д. Князева, А. Н. Кокотова, Л. О. Красавчиковой, С. П. Маврина, Н. В. Мельникова, Ю. Д. Рудкина, О. С. Хохряковой, В. Г. Ярославцева, с участием полномочного представителя Государственной Думы в Конституционном Суде Российской Федерации Т. В. Касаевой, полномочного представителя Совета Федерации в Конституционном Суде Российской Федерации А. А. Клишаса, полномочного представителя Президента Российской Федерации в Конституционном Суде Российской Федерации М. В. Кротова,

руководствуясь статьей 125 (часть 4) Конституции Российской Федерации, пунктом 3 части первой, частями третьей и четвертой статьи 3, частью первой статьи 21, статьями 36, 74, 86, 96, 97 и 99 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации»,

рассмотрел в открытом заседании дело о проверке конституционности положений статьи 111, части 5 статьи 247 и пункта 2 части 1 статьи 248 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, частей 1 и 2 статьи 110 АПК Российской Федерации.

Поводом к рассмотрению дела явились жалобы гражданки Н. Б. Слободяник и федерального государственного бюджетного учреждения «Российский сельскохозяйственный центр». Основанием к рассмотрению дела явилась обнаружившаяся неопределенность в вопросе о том, соответствуют ли Конституции Российской Федерации оспариваемые заявителями законоположения.

Поскольку обе жалобы касаются одного и того же предмета, Конституционный Суд Российской Федерации, руководствуясь статьей 48 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации», соединил дела по этим жалобам в одном производстве.

Заслушав сообщение судьи-докладчика Н. С. Бондаря, объяснения представителей стороны, принявшей и подписавшей оспариваемые нормативные правовые акты, выступление приглашенного в заседание представителя

от Министерства юстиции Российской Федерации М. А. Мельниковой, исследовав представленные документы и иные материалы, Конституционный Суд Российской Федерации

у с т а н о в и л :

1. Статьей 111 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации регулируется распределение судебных расходов между сторонами по административному делу. В соответствии с частью 5 статьи 247 данного Кодекса стороны по административному делу обязаны, по общему правилу, доказать те обстоятельства, на которые они ссылаются в обоснование своих требований и возражений; при этом обязанность доказывания указанных в его статье 248 оснований для пересмотра результатов определения кадастровой стоимости возлагается на административного истца. К числу таких оснований пункт 2 части 1 статьи 248 данного Кодекса относит установление в отношении объекта недвижимости его рыночной стоимости на дату, по состоянию на которую установлена его кадастровая стоимость. Конституционность приведенных законоположений в их взаимосвязи оспаривает гражданка Н. Б. Слободяник.

Федеральное государственное бюджетное учреждение «Российский сельскохозяйственный центр», в деле которого об оспаривании результатов определения кадастровой стоимости земельного участка, так же как в деле гражданки Н. Б. Слободяник, решался вопрос о распределении судебных расходов, оспаривает конституционность положений статьи 110 АПК Российской Федерации, предусматривающих, что судебные расходы, понесенные лицами, участвующими в деле, в пользу которых принят судебный акт, взыскиваются арбитражным судом со стороны, а в случае, если иск удовлетворен частично, — относятся на лиц, участвующих в деле, пропорционально размеру удовлетворенных исковых требований (часть 1); расходы на оплату услуг представителя, понесенные лицом, в пользу которого принят судебный акт, взыскиваются арбитражным судом с другого лица, участвующего в деле, в разумных пределах (часть 2).

1.1. Гражданка Н. Б. Слободяник обратилась с административным иском заявлением к Правительству Воронежской области и Департаменту имущества государственных и земельных отношений Воронежской области об установлении кадастровой стоимости принадлежащего ей земельного участка (определена в размере 6 606 601 руб. 86 коп.) равной его рыночной стоимости, которая согласно отчету оценщика, а также положительному экспертному заключению на этот отчет составила 2 796 000 руб. В соответствии с заключением эксперта федерального бюджетного учреждения «Воронежский региональный центр судебной экспертизы Министерства юстиции Российской Федерации», полученным в рамках судебной экспертизы, назначенной определением Воронежского областного суда от 29 апреля 2016 года в порядке подготовки дела к судебному разбирательству, рыночная стоимость данного земельного участка составила 2 816 695 руб. В этом размере и была установлена по состоянию на 1 января 2014 года его кадастровая стоимость (решение Воронежского областного суда от 18 августа 2016 года). При этом суд отказал в удовлетворении требований Н. Б. Слободяник о взыскании судебных расходов в виде государственной пошлины в размере 300 руб., издержек, связанных с подготовкой отчета об установлении кадастровой стоимости земельного участка, в размере 18 000 руб. и издержек, связанных с подготовкой положительного экспертного заключения, в размере 42 000 руб. (определение Воронежского областного суда от 14 ноября 2016 года, оставленное без изменения апелляционным определением судебной коллегии по административным делам Воронежского областного суда от 31 января 2017 года).

Исковое заявление федерального государственного бюджетного учреждения «Российский сельскохозяйственный центр», в котором, среди прочего, содержалось требование установить кадастровую стоимость закрепленного за ним на праве постоянного (бессрочного) пользования земельного участка в размере его рыночной стоимости, было принято к рассмотрению определением Арбитражного суда Республики Дагестан от 8 июля 2014 года. Впоследствии истец уточнил свои исковые требования, и после неоднократного рассмотрения дела арбитражными судами различных инстанций кадастровая стоимость данного земельного участка решением Арбитражного суда Республики Дагестан от 24 августа 2016 года была определена в размере его рыночной стоимости по состоянию на 1 декабря 2012 года (7 001 232 руб.). Согласившись с истцом в том, что установление федеральным государственным бюджетным учреждением «Федеральная кадастровая палата Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии» кадастровой стоимости земельного участка в размере, значительно превышающем его рыночную стоимость (13 999 389 руб. 79 коп.), нарушает его права как плательщика земельного налога, поскольку кадастровая стоимость является налоговой базой для исчисления данного налога, Арбитражный суд Республики Дагестан отнес на истца судебные расходы, связанные с проведением судебной экспертизы, направленной на определение рыночной стоимости земельного участка, и отказал в удовлетворении его требования о взыскании расходов, понесенных им на представителя в размере 66 500 руб., с ответчика. Постановлением Шестнадцатого арбитражного апелляционного суда от 30 ноября 2016 года решение арбитражного суда первой инстанции оставлено без изменения.

Отказывая гражданке Н. Б. Слободяник и федеральному государственному бюджетному учреждению «Российский сельскохозяйственный центр» в возмещении судебных расходов, суды при применении установленного соответственно статьей 111 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации и статьей 110 АПК Российской Федерации общего правила распределения судебных расходов, предусматривающего их присуждение лицу, в пользу которого вынесено судебное решение, учитывали разъяснения, содержащиеся в пункте 31 постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 30 июня 2015 года № 28 «О некоторых вопросах, возникающих при рассмотрении судами дел об оспаривании результатов определения кадастровой стоимости объектов недвижимости». Принимая во внимание, что удовлетворение требований истцов об установлении в отношении принадлежащих им земельных участков рыночной стоимости фактически свелось к реализации в судебном порядке права на установление их кадастровой стоимости в размере рыночной, которое ни по основаниям возникновения, ни по содержанию (в том числе по размеру рыночной стоимости) не оспаривалось, суды, руководствуясь указанным постановлением Пленума Верховного Суда Российской Федерации, пришли к выводу, что состоявшиеся судебные решения не могут расцениваться как принятые против ответчиков, которые не имели противоположных с истцами юридических интересов, а потому судебные расходы должны быть отнесены именно на истцов.

1.2. По мнению гражданки Н. Б. Слободяник, примененные в ее административном деле положения статьи 111, части 5 статьи 247 и пункта 2 части 1 статьи 248 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации противоречат Конституции Российской Федерации, ее статьям 18 и 19 (часть 1), поскольку допускают произвольное – в отступление от общих процессуальных правил – использование в судебной практике в качестве критерия присуждения судебных расходов по делам об оспаривании результатов

определения кадастровой стоимости объектов недвижимости процессуальной позиции административного ответчика, выраженной в отношении оснований возникновения и содержания заявленных административным истцом требований, тогда как в иных случаях определяющее значение имеет вывод суда о правомерности или неправомерности самих заявленных требований; соответственно, применительно к возможности реализации стороной, в пользу которой состоялось судебное решение, права на возмещение понесенных судебных расходов в судебном процессе имеет место неравенство административного истца и административного ответчика.

Федеральное государственное бюджетное учреждение «Российский сельскохозяйственный центр» усматривает несоответствие частей 1 и 2 статьи 110 АПК Российской Федерации требованиям Конституции Российской Федерации, ее статей 1 (часть 1), 4 (часть 2), 15 (части 1, 2 и 3), 19, 45, 46 (части 1 и 2) и 120, в том, что содержащиеся в них положения, как допускающие — в силу неопределенности своего нормативного содержания и неоднозначного истолкования — возможность отказа в возмещении судебных расходов истцу, выигравшему связанный с установлением кадастровой стоимости объектов недвижимости в размере его рыночной стоимости судебный спор, ставят истцов по таким делам в неравное экономическое положение по сравнению с органами публичной власти (при этом что именно в результате их действий такие споры и возникают), а решение вопроса о распределении судебных расходов оказывается в произвольной зависимости от процессуального поведения ответчика.

При решении вопроса о принятии жалобы федерального государственного бюджетного учреждения «Российский сельскохозяйственный центр» к рассмотрению Конституционный Суд Российской Федерации принимает во внимание, что Федеральный закон от 4 июня 2014 года № 143-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с изменением подведомственности некоторых категорий дел, рассматриваемых судами общей юрисдикции и арбитражными судами», которым рассмотрение споров о результатах определения кадастровой стоимости отнесено к компетенции судов общей юрисдикции, вступил в силу 6 августа 2014 года, т. е. после вынесения Арбитражным судом Республики Дагестан определения от 8 июля 2014 года о принятии первоначального искового заявления федерального государственного бюджетного учреждения «Российский сельскохозяйственный центр» к рассмотрению.

В настоящее время дела об оспаривании результатов определения кадастровой стоимости объектов недвижимости рассматриваются верховным судом республики, краевым, областным судом, судом города федерального значения, судом автономной области и судом автономного округа в качестве суда первой инстанции (пункт 15 части 1 статьи 20 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации), а положения частей 1 и 2 статьи 110 АПК Российской Федерации, сохраняя юридическую силу и действуя в прежней редакции, более не распространяются на правоотношения, связанные с распределением судебных расходов по делам об оспаривании результатов определения кадастровой стоимости.

Тем не менее положения частей 1 и 2 статьи 110 АПК Российской Федерации, как определяющие общие правила о распределении судебных расходов применительно к сфере судопроизводства в арбитражных судах, по своему содержанию являются, по существу, такими же, как положения статьи 111 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, регулирующие аналогичным образом общие правила распределения судебных расходов между сторонами при рассмотрении судами общей юрисдикции административных дел. Названные общие правила с точки зрения их содер-

жания продолжают действовать, юридическую силу не утратили и, будучи примененными в деле федерального государственного бюджетного учреждения «Российский сельскохозяйственный центр», затронули права заявителя, как установлено Конституционным Судом Российской Федерации при предварительном изучении его жалобы. При таких обстоятельствах Конституционный Суд Российской Федерации полагает возможным включить оспариваемые федеральным государственным бюджетным учреждением «Российский сельскохозяйственный центр» законоположения в предмет рассмотрения по настоящему делу.

Таким образом, исходя из требований статей 3, 36, 74, 96 и 97 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации», предметом рассмотрения Конституционного Суда Российской Федерации по настоящему делу являются правила о распределении судебных расходов, выраженные в положениях статьи 111 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации во взаимосвязи с частью 5 его статьи 247 и пунктом 2 части 1 статьи 248 и в положениях частей 1 и 2 статьи 110 АПК Российской Федерации, постольку, поскольку на их основании решается вопрос о распределении судебных расходов по делам об оспаривании — путем предъявления требования об установлении кадастровой стоимости объектов недвижимости в размере, равном их рыночной стоимости, — результатов определения кадастровой стоимости этих объектов.

2. Конституция Российской Федерации, провозглашая человека, его права и свободы высшей ценностью, определяющей смысл, содержание и применение законов, деятельность законодательной и исполнительной власти, местного самоуправления и обеспечиваемой правосудием, гарантирует каждому судебную защиту его прав и свобод, включая возможность обжалования в суд решений и действий (или бездействия) органов государственной власти, органов местного самоуправления, общественных объединений и должностных лиц (статьи 2 и 18; статья 46, части 1 и 2).

Право на судебную защиту, признаваемое и гарантируемое согласно общепризнанным принципам и нормам международного права и в соответствии с Конституцией Российской Федерации, не подлежит ограничению (статья 17, часть 1; статья 56, часть 3, Конституции Российской Федерации), что, как неоднократно указывал Конституционный Суд Российской Федерации, предполагает наличие гарантий, позволяющих реализовать его в полном объеме и обеспечить эффективное восстановление в правах посредством правосудия, отвечающего общеправовым требованиям равенства и справедливости; вместе с тем это право не предполагает возможности выбора гражданином по своему усмотрению способов и процедур судебной защиты, которые определяются, исходя из Конституции Российской Федерации, федеральными законами с учетом особенностей отдельных категорий дел (постановления от 22 апреля 2011 года № 5-П, от 27 декабря 2012 года № 34-П, от 22 апреля 2013 года № 8-П, от 31 марта 2015 года № 6-П и др.).

Будучи универсальным правовым средством государственной защиты прав и свобод человека и гражданина, право на судебную защиту выполняет обеспечительно-восстановительную функцию в отношении всех других конституционных прав и свобод, что предопределено особой ролью судебной власти и вытекающими из статей 18, 118 (часть 2), 120 (часть 1), 125, 126 и 128 (часть 3) Конституции Российской Федерации ее прерогативами по осуществлению правосудия, характеризующего содержательную сторону процессуальной деятельности суда как таковой, в том числе при осуществлении судебного контроля за законностью решений и действий (или бездействия) субъектов публичной власти.

Во взаимосвязи с закрепленной статьей 21 (часть 1) Конституции Российской Федерации обязанностью государства охранять достоинство личности и тем самым утверждать приоритет личности и ее прав во всех сферах это означает, что во взаимоотношениях с государством личность выступает не как объект государственной деятельности, а как равноправный субъект, который в силу статьи 45 (часть 2) Конституции Российской Федерации может защищать свои права всеми не запрещенными законом способами и спорить с государством в лице любых его органов (постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 3 мая 1995 года № 4-П, от 2 июля 1998 года № 20-П и от 20 апреля 2006 года № 4-П, определения Конституционного Суда Российской Федерации от 25 января 2005 года № 42-О, от 13 июня 2006 года № 272-О и № 274-О и др.). Следовательно, гарантии судебной защиты должны носить всеобъемлющий характер, с тем чтобы конституционные права и свободы были не иллюзорными, а реально действующими и эффективными.

В этом качестве право на судебную защиту служит фундаментальной гарантией права собственности (статья 35 Конституции Российской Федерации), в том числе в его сопряжении с обязанностью каждого платить законно установленные налоги и сборы (статья 57 Конституции Российской Федерации), подразумевающей необходимость соблюдения правовых принципов экономического основания налогов (пункт 3 статьи 3 Налогового кодекса Российской Федерации). Применительно к сфере налогообложения, которое по своей природе связано с вмешательством в экономическую автономию личности и выражается в отчуждении части принадлежащих налогоплательщикам денежных средств публично-правовым образованиям для финансового обеспечения их деятельности, судебный контроль приобретает особую значимость для цивилизованного разрешения возникающих в этой сфере правовых споров на основе независимости и беспристрастности, служит средством преодоления возможного произвола в правоприменении и существенным фактором поддержания взаимного доверия во взаимоотношениях личности и публичной власти, определяя тем самым важнейшие условия для устойчивого развития гражданского оборота.

Соответственно, федеральный законодатель, наделенный определенной свободой усмотрения при создании процессуальных механизмов судебной защиты права собственности (включая установление форм ее реализации, круга субъектов, оснований для обращения в суд и т. п.), должен стремиться к тому, чтобы они обеспечивали эффективную – в контексте объективной специфики регулируемых правоотношений – возможность принудительной реализации заявленных материально-правовых требований. Во всяком случае обращение к тем или иным способам судебной защиты не может обуславливаться возложением на заинтересованное лицо необоснованных и чрезмерных обременений, которые своей тяжестью могли бы обесмыслить достигнутые процессуальные результаты и тем самым обесценить саму возможность доступа к правосудию. Это в полной мере относится к такому необходимому и существенному элементу обеспечения посредством судебной защиты восстановления нарушенных или оспоренных прав, как порядок распределения между участвующими в судебном разбирательстве лицами судебных расходов, правовое регулирование которого в соответствии с требованиями равенства и справедливости должно быть ориентировано на максимальную защиту имущественных интересов заявляющего обоснованные требования лица, чьи права и свободы нарушены.

Применительно к порядку распределения судебных расходов между лицами, участвующими в деле, как он определен соответствующими положен-

ниями процессуального законодательства, Конституционный Суд Российской Федерации сформулировал следующие правовые позиции:

возмещение судебных расходов осуществляется той стороне, в пользу которой вынесено решение суда, и на основании того судебного акта, которым спор разрешен по существу; при этом процессуальное законодательство исходит из того, что критерием присуждения судебных расходов является вывод суда о правомерности или неправомерности заявленного истцом требования; данный вывод, в свою очередь, непосредственно связан с содержащимся в резолютивной части судебного решения выводом о том, подлежит ли иск удовлетворению, поскольку удовлетворение судом требования подтверждает правомерность принудительной реализации его через суд и влечет восстановление нарушенных прав и свобод, что в силу статей 19 (часть 1) и 46 (части 1 и 2) Конституции Российской Федерации и приводит к необходимости возмещения судебных расходов; в случае частичного удовлетворения иска и истец и ответчик в целях восстановления нарушенных прав и свобод вправе требовать присуждения понесенных ими в связи с необходимостью участия в судебном разбирательстве судебных расходов, но только в части, пропорциональной, соответственно, или объему удовлетворенных судом требований истца, или объему требований истца, в удовлетворении которых судом отказано (определения от 19 октября 2010 года № 1349-О-О, от 21 марта 2013 года № 461-О, от 22 апреля 2014 года № 807-О, от 24 июня 2014 года № 1469-О, от 23 июня 2015 года № 1347-О, от 19 июля 2016 года № 1646-О, от 25 октября 2016 года № 2334-О и др.);

в случаях, когда возмещение судебных расходов законом не предусмотрено, лицо не лишено возможности добиваться возмещения причиненных ему убытков в самостоятельном процессе, если для этого имеются основания, предусмотренные статьей 15 ГК Российской Федерации, что соотносится с требованиями Конституции Российской Федерации, ее статьи 19 (часть 1) о равенстве всех перед законом и судом и статьи 35 (часть 1) об охране права частной собственности законом (определения от 20 февраля 2002 года № 22-О, от 25 февраля 2010 года № 317-О-О, от 25 ноября 2010 года № 1560-О-О, от 29 сентября 2011 года № 1150-О-О и др.).

Из приведенных правовых позиций Конституционного Суда Российской Федерации следует, что получившие свое закрепление в части 1 статьи 111 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации и части 1 статьи 110 АПК Российской Федерации, а также в части первой статьи 98 ГПК Российской Федерации правила распределения судебных расходов — в их понимании, нашедшем отражение в практике конституционного правосудия, — образуют относящийся к нормативному содержанию конституционного права на судебную защиту общий принцип, в силу которого правосудие нельзя было бы признать отвечающим требованиям равенства и справедливости, если расходы, понесенные в связи с судебным разбирательством, ложились бы на лицо, вынужденное прибегнуть к судебному механизму обеспечения принудительной реализации своих прав, свобод и законных интересов, осуществление которых из-за действий (бездействия) другого лица оказалось невозможно, ограничено или сопряжено с несением неких дополнительных обременений.

Признание права на присуждение судебных расходов за лицом (стороной), в пользу которого состоялось судебное решение, соответствует также принципу полноты судебной защиты, поскольку призвано возполнить лицу, чьи права нарушены, вновь возникшие и не обусловленные деятельностью самого этого лица потери, которые оно должно было понести для восстановления своих прав в связи с необходимостью совершения действий, сопряженных с возбуждением судебного разбирательства и участием в нем.

В контексте взаимоотношений граждан и организаций с государством данный принцип получает дополнительное обоснование в статье 53 Конституции Российской Федерации, обязывающей государство к возмещению вреда, причиненного незаконными действиями (или бездействием) органов государственной власти или их должностных лиц. Одновременно в нем проявляется и публично-правовой по своей значимости эффект, заключающийся в создании у участников соответствующих правоотношений стимулов к тому, чтобы не отступать от правомерного поведения, и тем самым — в снижении чрезмерной нагрузки на судебную систему.

Вместе с тем из требований Конституции Российской Федерации, определяющих нормативное содержание и механизм реализации права на судебную защиту, во взаимосвязи со сложившимися в практике Конституционного Суда Российской Федерации и доктрине процессуального права подходами не вытекает несовместимость универсального (общего) характера принципа присуждения судебных расходов лицу, в пользу которого состоялось судебное решение, с теми или иными формами проявления дифференциации правил распределения судебных расходов, которые могут иметь свою специфику, в частности в зависимости от объективных особенностей конкретных судебных процедур и лежащих в их основе материальных правоотношений.

Дифференциация правового регулирования распределения судебных расходов в зависимости от характера рассматриваемых судом категорий дел, в том числе с учетом особенностей заявляемых требований, сама по себе не может расцениваться как отступление от конституционных принципов правосудия, поскольку необходимость распределения судебных расходов обусловлена не судебным актом как таковым, а установленным по итогам судебного разбирательства вынужденным характером соответствующих материальных затрат, понесенных лицом, прямо заинтересованным в восстановлении нормального режима пользования своими правами и свободами, которые были оспорены или нарушены. Однако в любом случае такая дифференциация не может носить произвольный характер и должна основываться на законе.

3. Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации, его глава 10, относит к судебным расходам, т. е. затратам, понесенным в целях реализации права на доступ к правосудию участниками процесса в ходе рассмотрения административного дела, государственную пошлину и издержки, которые связаны с рассмотрением административного дела, включая суммы, подлежащие выплате экспертам и специалистам, и перечень которых не является исчерпывающим (статьи 103 и 106). Аналогичные положения содержит глава 9 АПК Российской Федерации.

Согласно статье 111 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, регулирующей общие для всех категорий административных дел правила распределения судебных расходов, стороне, в пользу которой состоялось решение суда, суд присуждает с другой стороны все понесенные по делу судебные расходы, за исключением случаев, касающихся освобождения от возмещения издержек льготных категорий граждан (статья 107) и лиц, освобожденных судом от уплаты расходов исходя из их имущественного положения (часть 3 статьи 109). Иных исключений из этих общих правил данный Кодекс не содержит, как не известны они и Арбитражному процессуальному кодексу Российской Федерации.

Соответственно, не предусмотрены какие-либо специальные правила распределения судебных расходов и применительно к рассмотрению дел об оспаривании результатов определения кадастровой стоимости объектов недвижимости, осуществляемому в порядке главы 25 Кодекса административ-

ного судопроизводства Российской Федерации. В связи с этим Верховным Судом Российской Федерации — исходя из необходимости обеспечения правовой определенности и единообразия судебной практики при решении вопросов, касающихся распределения понесенных по таким делам судебных расходов, — даны разъяснения, предполагающие возможность дифференцированного, с учетом объективной специфики данной категории дел, подхода к применению принципа присуждения судебных расходов лицу, в пользу которого состоялось судебное решение, в целях сбалансированной реализации частных и публичных интересов.

Как указано в постановлении Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 30 июня 2015 года № 28 «О некоторых вопросах, возникающих при рассмотрении судами дел об оспаривании результатов определения кадастровой стоимости объектов недвижимости», в случаях, когда удовлетворение требований об установлении в отношении объекта недвижимости его рыночной стоимости сводится к реализации в судебном порядке права заявителя, административного истца на установление кадастровой стоимости в размере рыночной, которое не оспаривается привлеченным к участию в деле заинтересованным лицом, административным ответчиком ни по основаниям возникновения, ни по содержанию (в частности, по размеру рыночной стоимости), судебные расходы относятся на заявителя, административного истца; в случае же удовлетворения требований об оспаривании результатов определения кадастровой стоимости на основании недостоверности сведений об объекте оценки, в том числе в связи с исправлением кадастровой ошибки в сведениях, судебные расходы взыскиваются с органа, утвердившего результаты государственной кадастровой оценки; если кадастровая стоимость была пересмотрена в связи с технической ошибкой в сведениях об объекте оценки, судебные расходы относятся на орган, допустивший такую ошибку; при удовлетворении требований об оспаривании решения или действий (бездействия) комиссии по рассмотрению споров о результатах определения кадастровой стоимости судебные расходы взыскиваются с государственного органа, при котором она создана, за счет казны Российской Федерации (пункт 31). Эти разъяснения коррелируют с пунктом 19 постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 21 января 2016 года № 1 «О некоторых вопросах применения законодательства о возмещении издержек, связанных с рассмотрением дела», согласно которому не подлежат распределению между лицами, участвующими в деле, издержки, понесенные в связи с рассмотрением требований, удовлетворение которых не обусловлено установлением фактов нарушения или оспаривания прав истца ответчиком, административным ответчиком, например исков о расторжении брака при наличии взаимного согласия на это супругов, имеющих общих несовершеннолетних детей (пункт 1 статьи 23 Семейного кодекса Российской Федерации).

4. Федеральный закон от 29 июля 1998 года № 135-ФЗ «Об оценочной деятельности в Российской Федерации», регулировавший вопросы проведения кадастровой оценки объектов недвижимости до вступления в силу Федерального закона от 3 июля 2016 года № 237-ФЗ «О государственной кадастровой оценке» и продолжающий применяться в настоящее время к правоотношениям, связанным с государственной кадастровой оценкой (включая оспаривание ее результатов), начатой до указанного момента, исходит из того, что кадастровая стоимость — это стоимость объекта недвижимости, определенная в установленном законом порядке в результате проведения государственной кадастровой оценки (статья 3). Аналогичным образом понятие кадастровой стоимости раскрывается в пункте 2 части 1 статьи 3 Федерального закона «О государственной кадастровой оценке».

В системе действующего правового регулирования кадастровая стоимость используется в основном для целей налогообложения (пункт 5 статьи 65 Земельного кодекса Российской Федерации, часть 2 статьи 3 Федерального закона «О государственной кадастровой оценке»). Так, согласно Налоговому кодексу Российской Федерации налоговая база по земельному налогу — это кадастровая стоимость земельных участков, признаваемых объектом налогообложения, которая определяется в соответствии с земельным законодательством Российской Федерации (статья 390); налоговая база определяется в отношении каждого земельного участка как его кадастровая стоимость по состоянию на 1 января года, являющегося налоговым периодом; налогоплательщики-организации определяют налоговую базу самостоятельно на основании сведений Единого государственного реестра недвижимости о каждом земельном участке, принадлежащем им на праве собственности или праве постоянного (бессрочного) пользования, а для налогоплательщиков — физических лиц налоговая база определяется налоговыми органами на основании сведений, которые представляются в налоговые органы органами, осуществляющими государственный кадастровый учет и государственную регистрацию прав на недвижимое имущество (пункты 1, 3 и 4 статьи 391). Кадастровая стоимость служит также налоговой базой для налога на имущество организаций в отношении отдельных объектов недвижимого имущества и налога на имущество физических лиц (статьи 375 и 402 Налогового кодекса Российской Федерации). Кроме того, она устанавливается для целей выкупа или аренды недвижимого имущества, находящегося в государственной или муниципальной собственности (статья 39²⁰ и пункт 5 статьи 65 Земельного кодекса Российской Федерации, статьи 2 и 3 Федерального закона от 25 октября 2001 года № 137-ФЗ «О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации»).

4.1. Обращаясь к анализу правоотношений по поводу кадастровой оценки объектов недвижимости, Конституционный Суд Российской Федерации в Постановлении от 5 июля 2016 года № 15-П сформулировал ряд правовых позиций, в силу которых кадастровая стоимость как таковая представляет собой не объективно существующую безусловную величину, установленную (исчисленную и проверенную) в качестве действительной цены, обязательной для любых сделок с объектами недвижимости, а их предполагаемую (условную) стоимость, установленную в ходе корректного исполнения законных процедур государственной кадастровой оценки, которая считается достоверной, пока не пересмотрена по правилам оценочной деятельности с установлением в итоге столь же законной рыночной стоимости этих объектов; при этом для целей налогообложения имеется преимущество в применении кадастровой стоимости объектов недвижимости, равной рыночной стоимости, перед их кадастровой стоимостью, установленной по результатам государственной кадастровой оценки, поскольку соответствующая рыночная стоимость получена в результате индивидуальной оценки конкретного объекта недвижимости; в то же время рыночная стоимость также представляет собой лишь наиболее вероятную, т. е. в любом случае приблизительную и не безусловную, цену, по которой данный объект оценки может быть отчужден на открытом рынке в условиях конкуренции, когда стороны сделки действуют разумно, располагая всей необходимой информацией, а на цене сделки не отражаются какие-либо чрезвычайные обстоятельства.

Исходя из этого Конституционный Суд Российской Федерации пришел к выводу, что как кадастровая стоимость, так и рыночная стоимость, будучи условными, считаются достоверными и подлежат признанию не в силу состоявшегося согласования или доказанного факта уплаты цены по извест-

ной реальной сделке, а в силу закона, поскольку их величина исчислена и обоснована в отчете оценщика по законно установленным правилам и не опровергнута (не пересмотрена, не исправлена) впоследствии законными же средствами; имеющиеся же допустимые различия в методах оценки делают неизбежными не только несовпадение установленной на основании отчета оценщика стоимости с реальной ценой состоявшейся сделки, но и определенные расхождения между результатами разных оценок в отношении одного объекта недвижимости, притом что и тот и другой результаты считаются достоверными постольку, поскольку они законно получены либо в процедурах массовой государственной кадастровой оценки, либо в порядке приведения кадастровой стоимости объекта к его рыночной стоимости на основании индивидуальной оценки.

Кроме того, как указал Конституционный Суд Российской Федерации в Определении от 3 июля 2014 года № 1555-О, установление кадастровой стоимости равной рыночной, будучи законным способом уточнения одной из основных экономических характеристик объекта недвижимости, в том числе в целях налогообложения, само по себе не опровергает предполагаемую достоверность ранее установленных результатов государственной кадастровой оценки. Именно поэтому Федеральный закон «О государственной кадастровой оценке» связывает понимание кадастровой стоимости с соблюдением методических указаний о государственной кадастровой оценке, в ходе которой формируется соответствующая стоимостная характеристика объекта недвижимости, а также с использованием как рыночной, так и иной информации, связанной с экономическими характеристиками использования такого объекта (пункт 2 части 1 и часть 2 статьи 3). Проведение государственной кадастровой оценки объектов недвижимости на основе закрепленных статьей 4 названного Федерального закона принципов единства методологии определения кадастровой стоимости, непрерывности актуализации сведений, необходимых для определения кадастровой стоимости, независимости и открытости процедур государственной кадастровой оценки на каждом этапе их осуществления, экономической обоснованности и проверяемости результатов определения кадастровой стоимости призвано подтвердить достоверность кадастровой стоимости, оценка которой должна быть не произвольной и обеспечивать соотносимость (приближенность), насколько это возможно, результатов определения кадастровой стоимости с существующими рыночными реалиями, но и не исключает вариативности оценок кадастровой стоимости, обусловленной объективными факторами, включая особенности применяемой методологии кадастровой оценки и возможности различной профессиональной интерпретации имеющихся экономических и иных значимых данных.

Соответственно, достоверность кадастровой стоимости объекта недвижимости предполагается в отношении результата ее определения, укладываемого в разумный диапазон возможных значений, которые могут быть получены в рамках соблюдения законной процедуры кадастровой оценки на основе имеющейся информации об объекте недвижимости с учетом профессионального усмотрения. В связи с этим Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации, как и законодательство о государственной кадастровой оценке, различает в качестве самостоятельных оснований для пересмотра результатов определения кадастровой стоимости недостоверность сведений об объекте недвижимости, использованных при определении его кадастровой стоимости, и установление в отношении объекта недвижимости его рыночной стоимости на дату, по состоянию на которую установлена его кадастровая стоимость (часть 1 статьи 248).

4.2. Выявленные Конституционным Судом Российской Федерации особенности кадастровой стоимости объектов недвижимости не дают оснований для вывода о том, что ее установление в размере, равном их рыночной стоимости, свидетельствует во всех случаях об ошибочности, незаконности ранее состоявшейся кадастровой оценки и о нарушении прав лица, которому соответствующий объект недвижимости принадлежит, и позволяют рассматривать саму по себе предусмотренную действующим законодательством процедуру судебного оспаривания результатов определения кадастровой стоимости объекта недвижимости в утвержденном официально-властным актом размере, который, по мнению этого лица, не соответствует рыночной стоимости данного объекта, что порождает для него в том числе налоговые и имущественные последствия, как форму реализации им права на судебную защиту своих прав и законных интересов.

Право лица на установление кадастровой стоимости принадлежащего ему объекта недвижимости в размере, равном его рыночной стоимости, служит, в частности, целям последующего определения налогового обязательства в размере не большем, чем это установлено законом, притом что именно такой объем налоговой обязанности предопределен требованием статьи 57 Конституции Российской Федерации о необходимости уплаты только законно установленных налогов и сборов во взаимосвязи с предписаниями ее статей 15 и 18 (постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 3 июня 2014 года № 17-П и от 1 июля 2015 года № 19-П, определения Конституционного Суда Российской Федерации от 23 октября 2014 года № 2341-О, № 2342-О и № 2343-О).

Конституционная обязанность платить законно установленные налоги и сборы связывает не только налогоплательщиков, но и государство, призванное создавать надлежащие условия для исполнения налоговой обязанности, обеспечивая полноту, точность и своевременность взимания налогов с учетом объективных характеристик их экономико-правового содержания. Тем самым предполагается, что – во всяком случае применительно к налогооблагаемым объектам недвижимости, определение налоговой базы по которым требует несения порой весьма существенных материальных затрат и не имеет для налогоплательщика иного, помимо сугубо фискального, практического значения, – государство не вправе, вводя механизм массовой оценки таких объектов для целей налогообложения, перекладывать на самого налогоплательщика некомпенсируемое бремя несения вынужденных расходов, связанных с устранением допущенных при ее проведении возможных ошибок, путем определения в индивидуальном порядке экономически обоснованной налоговой базы по соответствующему налогу.

Взимание налогов и сборов в установленном законом размере должно, по общему правилу, осуществляться государством за счет его собственных (бюджетных) средств, а ошибки при реализации публичных функций и задач, связанных с налогообложением, не могут ставить налогоплательщиков, в отношении которых они допущены, в худшие условия по сравнению с иными налогоплательщиками, объекты недвижимости которых для целей налогообложения были оценены надлежащим образом. Однако при этом нельзя не учитывать, что неизбежные в процессе совершенствования оценочной деятельности издержки для кадастровых и, соответственно, налоговых правоотношений, обусловленные расхождениями в оценке стоимости конкретного объекта недвижимости, если они не связаны исключительно с несправедливыми преимуществами или злоупотреблениями участников этих правоотношений, в приемлемых границах допустимы (Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 5 июля 2016 года № 15-П).

Принимая во внимание, что государственная кадастровая оценка объектов недвижимости характеризуется коллизионным соотношением фискально-имущественных интересов, связанных с формированием доходной части бюджета соответствующего публично-правового образования, и экономических интересов налогоплательщиков – организаций и физических лиц, федеральный законодатель последовательно исходит из того, что решение вопросов, касающихся пересмотра кадастровой стоимости, в целом охватывается категорией правового спора (статья 24¹⁸ Федерального закона «Об оценочной деятельности в Российской Федерации» и статья 22 Федерального закона «О государственной кадастровой оценке»). Спорным характером лежащих в основе пересмотра кадастровой стоимости отношений (что обусловлено как неочевидностью размера стоимости соответствующего имущества, который нуждается в экономическом обосновании, в том числе при отсутствии возражений со стороны ответчика, административного ответчика, так и необходимостью проверки соблюдения установленных законодательством требований к формированию методики кадастровой оценки и ее применению к конкретному объекту недвижимости) предопределяются и установленные Кодексом административного судопроизводства Российской Федерации особенности распределения бремени доказывания по делам об оспаривании результатов определения кадастровой стоимости, применительно к которым общее правило, возлагающее обязанность доказывания законности решений, действий (бездействия) органов, организаций и должностных лиц, наделенных государственными или иными публичными полномочиями, на соответствующий орган, организацию и должностное лицо (часть 2 статьи 62), корректируется обращенным к административному истцу требованием доказать основания для пересмотра результатов определения кадастровой стоимости, включая, соответственно, установление в отношении объекта недвижимости его рыночной стоимости на дату, по состоянию на которую установлена его кадастровая стоимость (часть 5 статьи 247 и пункт 2 части 1 статьи 248).

Исходя из этого необходимым условием принятия к рассмотрению административного искового заявления о пересмотре кадастровой стоимости, если оно подается на основании установления в отношении объекта недвижимости его рыночной стоимости, является в силу части 2 статьи 246 данного Кодекса приложение к административному исковому заявлению отчета об оценке рыночной стоимости данного объекта недвижимости. В свою очередь, административный ответчик, возражающий против удовлетворения административного искового заявления, обязан доказать достоверность сведений об объекте недвижимости, использованных при определении его кадастровой стоимости, недостоверность сведений о величине рыночной стоимости, представленных административным истцом, а также иные обстоятельства, подтверждающие его доводы.

При возникновении сомнений в обоснованности отчета об оценке рыночной стоимости объекта недвижимости и достоверности ее определения суд правомочен решить по собственной инициативе вопрос о назначении экспертизы (статьи 62, 77 и 78 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации). Как показывает правоприменительная практика, суды в большинстве случаев используют данное правомочие, с тем чтобы объективно оценить представленные административным истцом документы, причем безотносительно к наличию возражений по ним со стороны административного ответчика, и, если это с необходимостью вытекает из результатов проведенной экспертизы, установить на основе имеющихся в деле доказательств кадастровую стоимость спорного объекта в ином, нежели указанный в административном исковом заявлении, размере рыночной стоимости.

Хотя Федеральный закон «Об оценочной деятельности в Российской Федерации» предусматривает для физических лиц альтернативный порядок оспаривания результатов определения кадастровой стоимости – в комиссии по рассмотрению соответствующих споров или в суде, тогда как для юридических лиц обязательным является соблюдение досудебного порядка урегулирования спора (статья 24¹⁸), а Федеральный закон «О государственной кадастровой оценке» исходит из универсальной – независимо от субъекта оспаривания – альтернативной модели (часть 3 статьи 22), именно судебный порядок урегулирования таких споров на началах независимости, беспристрастности и объективности является в сложившихся условиях основным и наиболее предпочтительным и для тех, и для других.

4.3. Таким образом, в системе действующего правового регулирования судебное оспаривание лицом результатов определения кадастровой стоимости принадлежащего ему объекта недвижимости путем предъявления требования о ее установлении в размере, равном рыночной стоимости данного объекта, связано для него прежде всего с необходимостью установления экономически обоснованной налоговой базы по соответствующему налогу, а возникающие в связи с этим расходы, как правило, определяются соблюдением императивных требований процессуального законодательства, устанавливающих порядок рассмотрения дел данной категории, а также инициативной деятельностью суда, т. е. не обусловлены процессуальным поведением самого этого лица.

5. Согласно неоднократно выраженной Конституционным Судом Российской Федерации правовой позиции в судебной практике должно обеспечиваться конституционное истолкование подлежащих применению нормативных положений; хотя механизм действия закона должен быть понятен субъектам соответствующих правоотношений прежде всего из содержания конкретного нормативного положения или системы находящихся во взаимосвязи нормативных положений, не исключаются случаи, когда необходимая степень определенности правового регулирования может быть достигнута путем выявления более сложной взаимосвязи правовых предписаний, например с помощью даваемых Верховным Судом Российской Федерации разъяснений по вопросам судебной практики (статья 126 Конституции Российской Федерации), целью которых является устранение неопределенности нормы применительно к конкретной сфере общественных отношений; в тех случаях, когда в судебной практике допускается придание тем или иным законоположениям нормативно-правового смысла, влекущего нарушение реализуемых на их основе конституционных прав, возникает вопрос о соответствии этих законоположений Конституции Российской Федерации, который подлежит разрешению Конституционным Судом Российской Федерации, с тем чтобы исключить их применение и истолкование в значении, противоречащем конституционным нормам (постановления от 23 декабря 1997 года № 21-П, от 23 февраля 1999 года № 4-П, от 28 марта 2000 года № 5-П, от 23 января 2007 года № 1-П, от 8 ноября 2012 года № 25-П, от 25 июня 2015 года № 16-П, от 8 ноября 2016 года № 22-П и др.).

При рассмотрении дел, связанных с оспариванием результатов определения кадастровой стоимости объекта недвижимости и ее установлением в размере рыночной стоимости этого объекта, правоприменители исходят из того, что истец, административный истец, чье требование удовлетворено судом, может рассчитывать на возмещение понесенных им судебных расходов лишь в тех случаях, когда его право на установление кадастровой стоимости в размере рыночной оспаривается ответчиком, административным ответчиком по основаниям возникновения или по содержанию (в том числе по размеру рыночной стоимости). Тем самым право на присуждение су-

дебных расходов поставлено целиком в зависимость от процессуальной позиции ответчика, административного ответчика. В результате истец, административный истец, чьи требования об установлении кадастровой стоимости объекта недвижимости в размере, равном его рыночной стоимости, удовлетворены судом, вынуждены во всех без исключения случаях при отсутствии возражений со стороны ответчика, административного ответчика в полной мере нести расходы, связанные с необходимостью определения экономически обоснованной налоговой базы по земельному и иным имущественным налогам, тогда как освобождение ответчика, административного ответчика от бремени несения судебных расходов зависит от его собственного усмотрения.

Между тем в силу требований Конституции Российской Федерации, предъявляемых к обеспечению исполнения обязанности платить законно установленные налоги и сборы (статья 57) и осуществления права на судебную защиту (статья 46) на основе общеправовых принципов равенства и справедливости, сама процедура судебного оспаривания результатов определения кадастровой стоимости объекта недвижимости в любом случае не сводится к реализации обратившимся в суд лицом права на ее установление в размере, равном рыночной стоимости этого объекта, а предполагает проверку законности решений и действий, связанных с таким установлением, и обеспечение судебной защиты оспоренных или нарушенных прав. Ситуация, при которой одна из сторон судебного разбирательства ставится, по существу, в привилегированное положение наличием фактической прерогативы предопределять своей позицией решение суда относительно порядка распределения судебных расходов, приводит к произвольному – вопреки требованиям статей 35 и 57 Конституции Российской Федерации – лишению другой стороны собственности в части несения затрат (даже в случае допущенной при установлении кадастровой стоимости ошибки) на определение экономически обоснованной налоговой базы по земельному и иным имущественным налогам, снимая тем самым с государства предусмотренную статьей 53 Конституции Российской Федерации обязанность возместить причиненный незаконными действиями его органов, должностных лиц вред гражданину, организации. При этом известные судебной практике возможности взыскания с соответствующего органа судебных расходов в случае недостоверности предоставленных им сведений об объекте оценки не покрывают все варианты затрагивающих права граждан и организаций ошибок в кадастровой деятельности, которые могут возникать, в частности, при формировании методики определения кадастровой стоимости или при ее применении к конкретному объекту недвижимости.

Конституционный Суд Российской Федерации ранее уже отмечал, что участие налогоплательщиков, прежде всего граждан, в чрезмерно длительных процедурах пересмотра кадастровой стоимости с неясными последствиями, сопровождающееся к тому же издержками, причем неоднократными, на оплату оценочных и экспертных работ, для многих из них весьма проблематично, что само по себе может побуждать их к отказу от защиты своих прав законными средствами, равно как и то обстоятельство, что органы публичной власти имеют перед ними и такие неоспоримые преимущества, как собственный опыт организации кадастровой оценки, участия в анализе ее результатов, разрешении споров, а также располагают для этого необходимыми средствами, особенно если при бюджетном проектировании они будут заранее предназначены для оплаты оценочно-экспертных работ и представительских юридических услуг (Постановление от 5 июля 2016 года № 15-П). Возложение на самих налогоплательщиков бремени несения судебных расходов, связанных с установлением кадастровой стоимости объекта недвижимости в

размере, равном его рыночной стоимости, если в результате массовой кадастровой оценки она была определена ошибочно, не только сужает реальную доступность правосудия, но и способно финансово обесценить значение соответствующего судебного решения с точки зрения соотношения бремени судебных расходов с ожидаемыми налоговыми выгодами в связи с возможным изменением налоговой базы по соответствующему налогу на недвижимое имущество.

Вместе с тем этими выводами не исключается учет при решении вопросов о распределении судебных расходов по делам об оспаривании результатов определения кадастровой стоимости того обстоятельства, что допущенное при установлении кадастровой стоимости ее расхождение с рыночной стоимостью может укладываться в приемлемый с точки зрения существующих стандартов государственной кадастровой оценки диапазон отклонений и, соответственно, не является свидетельством ошибки, приводящей — вопреки объективному экономическому содержанию отношений, связанных с формированием налоговой базы по земельному и иным имущественным налогам, — к нарушению конституционных прав и свобод граждан, организаций как налогоплательщиков.

Исходя из изложенного и руководствуясь статьями 6, 71, 72, 74, 75, 78, 79, 87 и 100 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации», Конституционный Суд Российской Федерации

п о с т а н о в и л :

1. Признать положения статьи 111, части 5 статьи 247 и пункта 2 части 1 статьи 248 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, частей 1 и 2 статьи 110 АПК Российской Федерации не соответствующими Конституции Российской Федерации, ее статьям 19 (части 1 и 2), 35 (части 1, 2 и 3), 46 (части 1 и 2), 53, 55 (часть 3) и 57, в той мере, в какой этими положениями — по смыслу, придаваемому им правоприменительной практикой, — при отсутствии возражений ответчика, административного ответчика на требования истца, административного истца фактически исключается возможность присуждения судебных расходов лицу, чье исковое заявление, административное исковое заявление об установлении кадастровой стоимости объекта недвижимости в размере его рыночной стоимости удовлетворено судом, даже в тех случаях, когда:

ранее определенная в порядке массовой оценки кадастровая стоимость данного объекта настолько превышает его кадастровую стоимость, установленную судом в размере его рыночной стоимости, что это может свидетельствовать о повлекшей нарушение прав соответствующего лица ошибке, допущенной при формировании методики определения кадастровой стоимости или при ее применении к конкретному объекту недвижимости,

и (или) понесенные этим лицом судебные расходы не связаны с его процессуальным поведением после подачи иска, административного иска.

2. Федеральному законодателю надлежит — исходя из требований Конституции Российской Федерации и с учетом правовых позиций Конституционного Суда Российской Федерации, изложенных в настоящем Постановлении, — внести в правовое регулирование необходимые изменения, направленные на уточнение правил распределения судебных расходов по делам об установлении кадастровой стоимости объектов недвижимости в размере, равном их рыночной стоимости.

3. Впредь до внесения в правовое регулирование необходимых изменений соответствующие положения Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации подлежат применению с учетом правовых

позиций Конституционного Суда Российской Федерации, изложенных в настоящем Постановлении.

4. Правоприменительные решения по делам гражданки Слободяник Натальи Борисовны и федерального государственного бюджетного учреждения «Российский сельскохозяйственный центр», основанные на положениях статьи 111, части 5 статьи 247 и пункта 2 части 1 статьи 248 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, частей 1 и 2 статьи 110 АПК Российской Федерации в той мере, в какой они признаны настоящим Постановлением не соответствующими Конституции Российской Федерации, подлежат пересмотру в установленном порядке.

5. Настоящее Постановление окончательно, не подлежит обжалованию, вступает в силу немедленно после провозглашения, действует непосредственно и не требует подтверждения другими органами и должностными лицами.

6. Настоящее Постановление подлежит незамедлительному опубликованию в «Российской газете», «Собрании законодательства Российской Федерации» и на «Официальном интернет-портале правовой информации» (www.pravo.gov.ru). Постановление должно быть опубликовано также в «Вестнике Конституционного Суда Российской Федерации».

ОПРЕДЕЛЕНИЕ КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

27 июня
2017 года,
город Санкт-
Петербург

№ 1278-О

об отказе в принятии к рассмотрению
жалобы гражданки Чахировой Елены
Хачиковны на нарушение ее
конституционных прав пунктом 5 части
четвертой статьи 392 Гражданского
процессуального кодекса Российской
Федерации

Конституционный Суд Российской Федерации в составе Председателя В. Д. Зорькина, судей К. В. Арановского, А. И. Бойцова, Н. С. Бондаря, Г. А. Гаджиева, Ю. М. Данилова, Л. М. Жарковой, С. М. Казанцева, С. Д. Князева, А. Н. Кокотова, Л. О. Красавчиковой, С. П. Маврина, Н. В. Мельникова, Ю. Д. Рудкина, О. С. Хохряковой, В. Г. Ярославцева, заслушав заключение судьи Ю. М. Данилова, проводившего на основании статьи 41 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» предварительное изучение жалобы гражданки Е. Х. Чахировой,

у с т а н о в и л :

1. В своей жалобе в Конституционный Суд Российской Федерации гражданка Е. Х. Чахирова оспаривает конституционность пункта 5 части четвертой статьи 392 ГПК Российской Федерации, предусматривающего, что к числу оснований для пересмотра судебных постановлений, вступивших в законную силу, по новым обстоятельствам относится определение (изменение) в постановлении Президиума Верховного Суда Российской Федерации практики применения правовой нормы, примененной судом в конкретном деле, в связи с принятием судебного постановления, по которому подано заявление о пересмотре дела в порядке надзора, или в постановлении Президиума Верховного Суда Российской Федерации, вынесенном по результатам рассмотрения другого дела в порядке надзора, или в постановлении Пленума Верховного Суда Российской Федерации.

Как следует из представленных материалов, решением Ленинского районного суда города Ставрополя от 9 августа 2012 года, оставленным без изменения судами апелляционной и кассационной инстанций, были удовлетворены искивые требования Е. Х. Чахировой и гражданина Ч., действующих в своих интересах и в интересах малолетних детей, к Министерству обороны Российской Федерации, федеральному государственному казенному учреждению «Северо-Кавказское территориальное управление имущественных отношений» и федеральному государственному казенному учреждению «Южное региональное управление жилищного обеспечения» Министерства обороны Российской Федерации о признании приобретенными право пользования жилым помещением и признании права собственности на данное жилое помещение.

Определением того же суда от 17 февраля 2017 года было удовлетворено заявление федерального государственного казенного учреждения «Северо-Кавказское территориальное управление имущественных отношений» о пе-

решения от 9 августа 2012 года по новым обстоятельствам; в качестве таковых в заявлении указывалась изменившаяся практика Верховного Суда Российской Федерации. Суд пришел к выводу, что правовые позиции Верховного Суда Российской Федерации, изложенные в ряде определений Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации (определения от 27 января 2015 года, от 12 июля 2016 года и др.), имеют значение для разрешения рассматриваемого спора, аналогичного по своему характеру, а пересмотр судебных постановлений по новым обстоятельствам не нарушает принцип правовой определенности.

По мнению заявительницы, оспариваемое законоположение противоречит статьям 19 (части 1 и 2), 40 и 55 (части 2 и 3) Конституции Российской Федерации, поскольку позволяет признавать в качестве нового обстоятельства, являющегося основанием для пересмотра вступившего в законную силу судебного постановления, принятые Судебной коллегией по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации определения по результатам рассмотрения кассационных жалоб на судебные постановления по делам с участием других лиц, в которых ряду норм материального права был придан иной смысл, нежели смысл, приданный им при первоначальном рассмотрении ее дела.

2. В силу статьи 97 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации», конкретизирующей статью 125 (часть 4) Конституции Российской Федерации, гражданин вправе обратиться в Конституционный Суд Российской Федерации с жалобой на нарушение своих конституционных прав и свобод законом и такая жалоба признается допустимой, если оспариваемым законом, примененным в конкретном деле, рассмотрение которого завершено в суде, затрагиваются его конституционные права и свободы, а восстановление нарушенных прав осуществимо лишь посредством конституционного судопроизводства.

Между тем апелляционным определением судебной коллегии по гражданским делам Ставропольского краевого суда от 24 мая 2017 года, принятым по частной жалобе Е. Х. Чахировой, определение Ленинского районного суда города Ставрополя от 17 февраля 2017 года отменено и принято новое решение — об отказе в удовлетворении заявления о пересмотре решения Ленинского районного суда города Ставрополя от 9 августа 2012 года.

Поскольку, таким образом, права Е. Х. Чахировой, в связи с нарушением которых она оспаривает конституционность пункта 5 части четвертой статьи 392 ГПК Российской Федерации, были восстановлены названным постановлением суда общей юрисдикции, отсутствует необходимость использования для защиты этих прав механизма конституционного судопроизводства. Соответственно, жалоба Е. Х. Чахировой, как не отвечающая требованиям допустимости обращений в Конституционный Суд Российской Федерации, не может быть принята им к рассмотрению.

Исходя из изложенного и руководствуясь пунктом 2 статьи 43 и частью первой статьи 79 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации», Конституционный Суд Российской Федерации

определил:

1. Отказать в принятии к рассмотрению жалобы гражданки Чахировой Елены Хачиковны, поскольку она не отвечает требованиям Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации», в соответствии с которыми жалоба в Конституционный Суд Российской Федерации признается допустимой.

2. Определение Конституционного Суда Российской Федерации по данной жалобе окончательно и обжалованию не подлежит.

3. Настоящее Определение подлежит опубликованию на «Официальном интернет-портале правовой информации» (www.pravo.gov.ru) и в «Вестнике Конституционного Суда Российской Федерации».